



**Carina Isabel Canhoto Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma
Inácio**



**Carina Isabel Canhoto Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma
Inácio**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Maria Cristina do Nascimento Sousa Gomes, Professora Auxiliar Convidada da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, da Universidade de Aveiro e sob a co-orientação do Professor Doutor Pedro José Lopes Clemente, Intendente da Polícia de Segurança Pública, Inspector da Administração Interna e Professor Auxiliar da Universidade Lusíada de Lisboa,

Ao doce sorriso e ao carinho da minha avó Angelina, que sempre me deu força, dedico este trabalho à sua memória.
Dedico ainda aos meus pais, Jorge e Manuela.

O júri
Presidente

Prof. Doutor Varqa Carlos Jalali

Professor Auxiliar da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Prof. Doutora Maria Cristina do Nascimento Sousa Gomes

Professora Auxiliar Convidada da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Pedro José Lopes Clemente

Intendente da Polícia de Segurança Pública, Inspector da Administração Interna e Professor Auxiliar da Universidade Lusíada de Lisboa

Agradecimentos

O trabalho escrito nestas páginas, não teria sido possível sem a colaboração, ajuda e compreensão de algumas pessoas, chega a hora de os lembrar e de lhes agradecer.

Expresso um agradecimento sincero e profundo aos meus orientadores Doutor Pedro Clemente e Doutora Cristina Gomes, pelo facto de terem aceitado orientar este trabalho, pela orientação na escolha do tema, na definição dos objectivos de investigação e na elaboração da dissertação, pelo apoio e acompanhamento permanente, pelos conhecimentos e pelo sentido crítico na orientação.

Agradeço aos entrevistados, o Sr. Secretário-geral-adjunto do Sistema de Segurança Interna, Intendente Paulo Lucas, pela sua disponibilidade e dedicação, ao Director da Escola Prática de Polícias, Intendente José Oliveira, pelo seu conhecimento e rigor e ainda à Câmara Municipal de Loures, com a participação de Sónia Paixão, Vereadora e Ana Carla Assunção, assessora da vereadora, pela informação e atenção.

Um agradecimento especial ao pessoal amigo da Divisão de Administração e Assessoria de Recursos Humanos inserido no Departamento de Recursos Humanos, da Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública, pela amizade e afecto, pela força e apoio.

Finalmente, agradeço a toda a minha família e amigos e a todos os que me acompanharam ao longo deste tempo, a quem peço a compreensão pelos momentos da minha ausência.

A todos, obrigado.

Palavras-chave

Estado, Polícia, Políticas Públicas de Segurança, Governance da Segurança, Policiamento de Proximidade, *Multi-level governance*, Contratos Locais de Segurança.

Resumo

A complexidade da sociedade globalizada, faz emergir novos riscos, ameaças e limitações e os Estados adoptaram e operacionalizaram uma nova *governance* da segurança. Nesta nova dinâmica, o papel do Estado é questionado e posto em causa, devido à emergência de novos poderes supra-nacionais, sub-nacionais e do sector privado, bem como ao surgimento de novos actores da segurança. A forte demanda da segurança, conjugada com o aumento do crime e o sentimento de insegurança do cidadão, exige a reestruturação dos sistemas e modelos policiais e os processos de governação, bem como adopção de novas práticas policiais. Os processos e as redes de segurança complexificam-se e exige-se uma nova actuação do Estado, na qualidade de prestador, regulador e dinamizador da segurança.

Apela-se à criação de mecanismos de interacção, de participação e associação comunitária, de informação e de prevenção, entre a organização policial de segurança pública e os cidadãos, isto é, a parcerias e a novas tecnologias de informação e comunicação. Exigem-se programas e profissionais atentos às diversidades sociais, culturais e individuais de acordo com os problemas, adoptam-se políticas públicas de segurança que respondam às peculiaridades de cada situação.

Surge uma nova tipologia preventiva e novos modelos de policiamento, particularmente, o policiamento de proximidade com destaque para o programa integrado de policiamento de proximidade e os contratos locais de segurança, marcados por um novo parceiro pleno de direito da política de segurança pública – o cidadão.

Surge um novo Estado, novas políticas, novas decisões e caminha-se para uma nova cultura de segurança, mas será suficiente?

Keywords

State, Police, Public Security Policy, Security Governance, Community Policing, Multi-level governance, Local Security Contrats.

Abstract

The complexity of global society is emerging new risks, threats and limitations, and states have adopted and operationalized a new governance of security. In this new dynamic, the role of the state is challenged and questioned due to the emergence of new powers to supra-national, subregional and private sector and the emergence of new actors in the security.

Strong demand security, coupled with rising crime and the feeling of insecurity requires the restructuring of the police, models and processes of governance, and adoption of new policing practices. Processes and safety nets to complicate and requires a new act of the state, as provider, regulator and promoter of safety.

Calls to the mechanisms of interactions, participation and community association, information and prevention, between the police organization of public safety and citizens, that is, partnerships and new information technologies and communication. Programs and professional attention are needed to social diversity, cultural and individual according to the problems, to take public safety policies that respond to the peculiarities of each situation.

This generates new typology preventive and new models of policing, particularly community policing with emphasis on the program of integrated policing and the local security contracts, marked by a new full partner in the law of public security policy – the citizen.

There is a new state, new policies, new decisions and moves to a new culture of security, but is that enough?

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| | |
| CAPÍTULO 1 – O ESTADO E A GLOBALIZAÇÃO..... | 5 |
| 1.1. O Estado: um conceito em redefinição | 5 |
| 1.2. Evolução: da Antiguidade Clássica ao Estado Moderno | 7 |
| 1.3. A Reforma do Estado | 9 |
| 1.4. As implicações da globalização..... | 11 |
| | |
| CAPÍTULO 2 – A HERMENÊUTICA POLICIAL..... | 14 |
| 2.1. A Noção de Polícia | 14 |
| 2.1.1. Evolução do Conceito de Polícia | 14 |
| 2.2. Polícia: à procura de uma definição | 16 |
| 2.3. As reformas policiais | 18 |
| 2.4. Os sistemas e modelos policiais | 22 |
| 2.5. A polícia e os cidadãos: um problema de confiança? | 24 |
| 2.6. A Polícia e a Política | 26 |
| 2.7. A Polícia e a nova era de informação..... | 28 |
| 2.8. O caso especial das Forças de Segurança | 31 |
| | |
| CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA..... | 34 |
| 3.1. A Segurança | 34 |
| 3.2. Segurança e Liberdade..... | 37 |
| 3.3. Segurança interna e segurança externa..... | 38 |
| 3.4. Os desafios da Segurança..... | 40 |
| 3.4.1. O sentimento de insegurança..... | 44 |
| 3.4.2. A Criminalidade em Portugal | 46 |
| 3.4.2.1. Análise das participações registadas..... | 47 |
| 3.4.2.2. Criminalidade violenta e grave | 49 |
| 3.4.2.3. Criminalidade organizada | 50 |
| 3.4.2.4. Criminalidade grupal..... | 51 |
| 3.4.2.5. Delinquência juvenil..... | 52 |
| 3.4.2.6. Violência contra os elementos das Forças e Serviços de Segurança | 53 |
| 3.4.2.7. Violência doméstica..... | 54 |

| | |
|--|-----|
| 3.4.2.8. Tráfico de Seres Humanos..... | 55 |
| 3.4.2.9. Terrorismo | 56 |
| 3.5. A Evolução do Sistema de Segurança Interna | 58 |
| 3.6. Segurança Privada: um sector em crescimento..... | 61 |
| 3.7. A reforma do Sistema Policial Português..... | 62 |
| 3.8. Políticas Públicas de Segurança | 66 |
| 3.8.1. Policiamento de Proximidade – institucionalização do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade..... | 71 |
| 3.9. A Segurança sob o olhar do Governo – Programas do XVII e XVIII Governo Constitucional..... | 76 |
| 3.10. Cooperação Policial na União Europeia..... | 78 |
| 4º CAPÍTULO – O NOVO PARADIGMA: <i>GOVERNANCE</i> DA SEGURANÇA | 80 |
| 4.1. O conceito de <i>governance</i> | 80 |
| 4.2. <i>Governance</i> da segurança..... | 82 |
| 4.3. Modelo <i>multi-level governance</i> | 84 |
| 4.4. O Contrato Local de Segurança: um exemplo de <i>governance</i> de segurança..... | 87 |
| 4.4.1. Uma incursão pelo Município de Loures: o projecto-piloto | 90 |
| CONCLUSÃO: PORQUÊ A INEVITABILIDADE DA REFORMA DO SISTEMA POLICIAL? | 95 |
| ANEXOS | 98 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 154 |
| LISTA DE LEGISLAÇÃO REFERENCIADA..... | 164 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro n.º 1 - Perspectivas da Reforma Policial..... | 19 |
| Quadro n.º 2 – Os nove princípios de Sir Robert Peel..... | 25 |
| Quadro n.º 3 – As ameaças e os Quatro Pilares de Segurança Interna | 43 |
| Quadro n.º 4 – Total das participações registadas por entidade, 2000 a 2008..... | 48 |
| Quadro n.º 5 - Criminalidade participada por grande categoria criminal, 2000 a 2008..... | 48 |
| Quadro n.º 6 - Apreensões de alguns produtos estupefacientes..... | 51 |
| Quadro n.º 7 - Mortos, feridos e agressões na PSP e GNR, entre 2000 e 2008, em resultado de intervenções policiais | 53 |
| Quadro n.º 8 - Evolução do número de ocorrências de violência doméstica registados pelas Forças de Segurança entre 2000 e 2008..... | 54 |
| Quadro n.º 9 – Total de efectivos das Forças de Segurança e Segurança Privada, 2005 a 2008 | 62 |
| Quadro n.º 10 – Diagnóstico da criminalidade em 2008 | 90 |
| Quadro n.º 11 – Criminalidade nas freguesias da Apelação, Camarate e Sacavém do Município de Loures . | 91 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico n.º 1 - Criminalidade violenta e grave, entre 2000 a 2008..... | 50 |
| Gráfico n.º 2 – Participação do número de Criminalidade grupal | 52 |
| Gráfico n.º 3 – Participações do número da Delinquência juvenil | 52 |
| Gráfico n.º 5 – Percepção do grau de Segurança | 57 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura n.º 1 – Valor das Forças de Segurança | 31 |
| Figura n.º 2 - Novo modelo das Forças de Segurança | 32 |
| Figura n.º 3 - Mapa com distribuição do total de casos sinalizados (2008/2009) e confirmados (2008) por município..... | 55 |
| Figura n.º 4 – Fluxos migratórios | 56 |
| Figura n.º 5 – <i>Multi-level governance</i> | 86 |
| Figura n.º 6 – O papel do Estado na <i>governance</i> da segurança | 87 |

Abreviaturas

CLS – Contratos Locais de Segurança

CRP – Constituição da República Portuguesa

FSS – Forças e Serviços de Segurança

GNR – Guarda Nacional Republicana

IPRI/UNL – Instituto Português de Relações Internacionais/Universidade Nova de Lisboa

JAI – Justiça e Assuntos Internos

LOIC – Lei de Organização de Investigação Criminal

LSI – Lei de Segurança Interna

MAI – Ministério da Administração Interna

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MJ – Ministério da Justiça

OPC – Órgãos de Polícia Criminal

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PIPP – Programa Integrado de Policiamento de Proximidade

PJ – Polícia Judiciária

PSP – Polícia de Segurança Pública

RASI – Relatório Anual de Segurança Interna

RASP – Relatório Anual de Segurança Privada

RNSI – Rede Nacional de Segurança Interna

SEF – Serviços de Estrangeiros e Fronteiras

SG-SISI – Secretário-geral do Sistema Integrado de Segurança Interna

SIED – Sistema de Informações Estratégicas de Defesa

SIISPA – Sistema Integrado de Informação Sobre Perdidos e Achados

SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa

SIS – Serviço de Informações de Segurança

SISI – Sistema Integrado de Segurança Interna

SQE – Sistema de Queixa Electrónica

SSI – Sistema de Segurança Interna

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

“O início não é apenas metade do todo, mas prolonga-se em direcção ao fim” (Políbio)

“*Cujusque rei potissima pars principium est...* a parte mais importante de qualquer coisa é sempre o começo. Porque no princípio é o verbo, a palavra inicial, o *fiat* do autor da criação. Que é determinação das palavras, afinamento dos conceitos, descoberta das metodologias, tentativa de fixação das fronteiras daquele objecto que procura estudar-se, investigar-se ou teorizar-se” (Maltez, 1991, p. 43).

Numa sociedade complexa e globalizada, a segurança é cada vez mais um “bem público” que deve ser co-produzida pelo conjunto dos actores sociais. A segurança exige uma nova intervenção do Estado, uma vez que os seus instrumentos tradicionais não são suficientes, é necessário que o Estado, os sistemas e as organizações de segurança (PSP, GNR, SSI, entre outros) adaptem a sua resposta às necessidades dos cidadãos. O Estado é confrontado com várias mudanças, tanto ao nível dos sistemas e organizações policiais, como nos processos de governação, devido à forte demanda da segurança por parte dos cidadãos, provocado pelo aumento da pequena e média criminalidade, aumento do sentimento de insegurança e de comportamentos anti-sociais (incivilidades e actos de vandalismo). O enfraquecimento do poder do Estado, a exigência cada vez maior dos cidadãos a respostas de qualidade e adaptadas aos seus problemas, a emergência de novos actores sociais, nomeadamente, supranacionais, sub-nacionais, infranacionais, tendem a competir com os serviços do Estado provocando um Estado oco, esvaziado, estes são factores igualmente potenciadores da mudança que se tem vindo a desenrolar. Confrontado com novos parceiros institucionais públicos e privados, individuais e colectivos, o Estado passa a co-produzir a segurança com estes novos parceiros, deixando de ser o único detentor no domínio da segurança, fazendo emergir um novo conceito, a *governance* da segurança.

O conceito de *governance* pressupõe isso mesmo, que o Estado não pode ser considerado uma entidade unitária porque os seus poderes estão fragmentados, uma vez que “a direcção de um veículo não depende unicamente do seu condutor” (Dunsire apud Jalali, 2005, p. 35). A *governance* reconhece que existe uma maior complexidade uma vez que “nenhum agente tem por si só informação ou recursos suficientes para resolver unilateralmente os problemas” (Stoker, 1998, p. 22). O Estado não consegue atingir as expectativas e responder aos anseios dos cidadãos, perdendo alguma da sua legitimidade, na sua relação com os cidadãos. O Estado tem que, necessariamente, alterar a sua organização, os seus processos e as suas práticas, isto é, virar-se para lógicas externas, de prestação de um serviço público, adoptar decisões e acções transversais e mais descentralizadas.

A segurança emerge como um novo problema na sociedade, exigindo mudanças ao nível dos sistemas e organizações e alterações das políticas públicas. Exigem-se novas respostas de políticas públicas de segurança e não meros “remendos”.

A queda do muro de Berlim, no final da década de 80, a dissolução do Pacto de Varsóvia e a desintegração da União Soviética, o fim da guerra-fria, a expansão da globalização, os vários atentados (EUA, Madrid e Londres), elencam a instabilidade e a incerteza, que constituem os novos desafios e novas ameaças que agudizam o sentimento de insegurança dos cidadãos. Xavier Raufer (apud Vicente, 2005, p. 7)

refere que o actual sistema internacional é povoado por “ (...) *nouvelles menaces stratégiques – non étatiques, transnationelles, globales même – ont surgi du chaos. Acteurs féroces, territoires inaccessibles: cartels, mafias ou milices sont des ennemis implacables (...)* ”, ou seja, emergência de actores desconhecidos. Estes novos actores colocam aos Estados emergentes desafios à segurança e colocam-na no centro do debate das sociedades modernas, na medida em que: “*Today, the threat of a general war (entre as duas superpotências da guerra fria) as faded. But it has been replaced by the new security challenges of a potentially far more amorphous, less quantifiable and perhaps even more ominous character that may also be far more difficult to meet*” (Hoffman apud Vicente, 2005, p. 7).

As ameaças ditas tradicionais eram originadas por adversários conhecidos, passíveis de ser identificados e geograficamente localizáveis. Hoje em dia, as novas ameaças são originadas por adversários múltiplos e polimorfos, não identificados e de difícil localização. São ameaças sem rosto, consequência de vários factores, como a tecnologia (factor de mudança e transformação do mundo), escassez de recursos naturais, a degradação ambiental, os riscos de catástrofes naturais, pandemias, outros riscos para a saúde pública, explosão demográfica nos países em desenvolvimento, aumento da percentagem de população a viver nas áreas urbanas, a ciberameaça, o terrorismo, entre outros.

A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (2003) identificou cinco ameaças à União Europeia: o terrorismo, que representa uma crescente ameaça estratégica para toda a Europa; a proliferação das armas de destruição maciça, que é potencialmente a maior ameaça à segurança da Europa; os conflitos regionais, que são uma ameaça à estabilidade regional; o fracasso dos Estados provocado por uma má governação que está associado ao surgimento de grupos terroristas; e a criminalidade organizada, por ser uma ameaça interna e externa pela sua potencial ligação com o terrorismo. Para além destas novas ameaças transnacionais, mantém-se e transformam-se as ameaças tradicionais.

Perante este novo cenário, os Estados percebem o quão necessário é, apostar numa política de segurança interna e internacional, cada vez mais direccionada para um novo paradigma que assente numa maior colaboração, cooperação, conhecimento, integração e interdisciplinaridade. Para fazer frente a estes novos obstáculos é crucial e torna-se imperativo redefinir-se o papel do Estado e reestruturar-se o sistema de segurança interna, os modelos e sistemas policiais, mas esta redefinição deve basear-se em modos de intervenção e de interacção.

Contudo, não basta melhorar “as *performances* das organizações, consideradas individualmente, quando o sistema de segurança é potenciador de desigualdades ao nível territorial, na prestação do serviço e nos direitos, advenientes de uma desigual repartição territorial e funcional dos recursos humanos e materiais da formação e condições de trabalho” (Oliveira, 2006, p. 18), o importante é adoptarem-se políticas públicas claras, concisas, orientadas por critérios de eficiência e eficácia, virados para uma nova lógica que aborde os valores essenciais da sociedade: cidadania, segurança e liberdade.

O tema do meu estudo está intimamente relacionado com o conceito de segurança, mais precisamente denominado de Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma, mas como é um tema amplo e passível de gerar algumas abordagens diversas, irá incidir principalmente sobre os processos reformadores que são impelidos pelas políticas públicas e a sua acção sobre os modelos tradicionais de segurança. Abordará a questão da reforma do Estado, dos sistemas e organizações policiais, da reforma do sistema policial

português, bem como a reforma do modelo de segurança interna relacionando-os com as políticas públicas de segurança que têm sido adoptadas nos últimos tempos.

A escolha do tema resulta do facto de, primeiro, por ser um tema actual e pertinente, decorrente da transformação das sociedades contemporâneas; segundo, porque provoca uma certa tensão entre o cidadão e a polícia devido ao aumento da criminalidade, delinquência e violência; terceiro, devido à diversidade de ameaças, riscos e limitações que se têm sentido e por fim, por não ser um tema muito abordado nos estudos académicos das universidades de Portugal.

Vários são os estudos sobre a polícia, mas numa perspectiva mais weberiana, como “agência social do Estado encarregue de usar legitimamente a força coerciva, uma faceta-chave do poder estatal moderno na sua definição de fronteiras e exercício do controlo e poder administrativo da sociedade” (Weber apud Durão, 2006, p. 4).

Este trabalho tem como objectivo primordial, como questão de fundo, perceber o porquê da inevitabilidade da reforma do sistema policial tendo em conta a desadequação do modelo policial face à reforma do Sistema de Segurança Pública. Tendo em conta o objectivo principal, pretende-se, para além de fazer uma súmula sobre o Estado e os modelos policiais e de segurança, identificar o quadro actual da segurança e caracterizar o novo conceito de segurança à luz dos novos desafios e das novas ameaças, que políticas públicas têm sido adoptadas para fazer frente aos novos desafios e ameaças, caracterizar o modelo da *governance* de segurança e compreender a complexidade dos processos e redes de segurança.

No plano da metodologia, no que se refere à observação documental, foi utilizada a literatura científica actualizada relativa aos campos teóricos envolvidos, textos legislativos, documentos governamentais, sites da Internet, fontes oficiais, estatísticas e uma observação mais directa, especialmente, a técnica da entrevista com o testemunho de algumas pessoas ligadas à polícia como a projectos, como foi o caso da Câmara Municipal de Loures, com o Contrato Local de Segurança. O objectivo destas entrevistas, para além do enriquecimento do trabalho, serviu também para recolher a opinião sobre as organizações e políticas que têm sido desenvolvidas nos últimos anos.

Do ponto de vista metodológico, pode-se dividir este estudo em quatro capítulos. O primeiro capítulo propõe uma leitura e revisão da literatura em termos da natureza do Estado, a sua reforma e as implicações que a globalização tem tido na sua mudança. O segundo capítulo debate o conceito de polícia, procurando conhecer em que moldes foi construído, permite entender qual a base das reformas policiais e que tipo de sistemas e modelos se podem encontrar. É ainda analisado o sentimento de confiança dos cidadãos em relação à polícia, uma vez que o cidadão adopta uma atitude de indiferença, devido à emergência de novos desafios alienados com o aumento da criminalidade. Qual o papel que a polícia adopta para minimizar este sentimento? É sublinhada a relação entre a polícia e o cidadão, baseada numa articulação, onde a polícia adopta um papel de intermediário entre o sistema político e a sociedade. As Tecnologias de Informação e Comunicação têm proliferado a um ritmo alucinante e a polícia tem adoptado suportes tecnológicos que a têm auxiliado na sua actividade e na sua relação com o cidadão. O terceiro capítulo aborda a questão da segurança, onde são identificados os grandes desafios colocados à segurança e é analisada a realidade portuguesa, no que respeita à criminalidade que abrange o período de 2000 a 2008. Face aos desafios, o Estado Português adoptou um conjunto de políticas públicas de segurança que vão estar em análise. Que tipo

de políticas de segurança são adoptadas para fazer frente à emergência dos novos desafios? Principalmente aposta-se numa política de policiamento de proximidade ou comunitário. Os projectos que existem serão suficientes para combater o aumento da criminalidade e o sentimento de insegurança? Nunca são suficientes, porque nenhuma polícia no mundo tem os meios que desejaria, uma vez que os recursos são escassos e os governos têm que fazer opções e definir prioridades de intervenção. Contudo são projectos como o programa integrado de policiamento de proximidade e os Contratos Locais de Segurança que têm vindo a ser adoptados para minimizar e combater tanto a criminalidade como o sentimento de insegurança. Que impacto têm na sociedade ou que poderão vir a ter? A sociedade tem vindo a fazer parte da produção da sua segurança em consonância com o Estado e a Polícia, reconhecendo o seu papel preponderante. Por último, o quarto capítulo dá a conhecer a emergência de um novo conceito de segurança, traduzido numa *governance* da segurança, que corresponde a uma multiplicidade de actores envolvidos. A actual *governance* iniciou não só a reforma do aparelho central do Estado, mas também do aparelho policial, face actual situação, pois o modelo anterior encontra-se desajustado aos novos tempos e é ineficaz. O que acontece é que a segurança acaba por adquirir um novo significado, começando a funcionar num *multi-level governance*, em que a segurança é produzida e fornecida em “níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados” (Teixeira et al., 2006a, p. 35). A nível local, com a Polícia Municipal, a nível nacional, a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana (especificamente) e a nível internacional, com a Europol e Interpol, entre outros. Com este novo cenário, o Estado encontra um novo paradigma para responder aos novos problemas. O Estado, na *governance* da segurança, não sendo o único, continua a ser o actor central e a ter um papel importante, mas com uma tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador da segurança.

CAPÍTULO 1 – O ESTADO E A GLOBALIZAÇÃO

“O Estado-nação está a tornar-se demasiado pequeno para os grandes problemas da vida e demasiado grande para os pequenos” (Daniel Bell, 1993:11)

“O Estado é uma diluição do seu espaço”, podendo dizer-se que “os estados nacionais são demasiado pequenos para controlar e dirigir os fluxos globais de poder, riqueza e tecnologia do novo sistema e demasiado grandes para representar a pluralidade de interesses sociais e identidades culturais da sociedade, perdendo assim legitimidade, simultaneamente como instituições representativas e como organizações eficientes” (Borja e Castells apud Amadeu, 2004, p. 70) (cf. Giddens, 1999, pág. 68).

1.1. O Estado: um conceito em redefinição

“Jamais alguém viu o Estado [...] o Estado é uma ideia” (Burdeau)

O Estado é por definição uma entidade “constituída por um povo, fixado num território que é senhor e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem as leis necessárias à vida colectiva e imponham a necessária execução” (Caetano apud Oliveira, 2006, p. 23). Para George Burdeau (1970, p. 16), o “Estado não é um território, nem população, nem corpo de regras obrigatórias. Certamente que todos estes dados sensíveis lhe são estranhos, mas ele transcende-os. A sua existência não pertence à fenomenologia tangível é da ordem do espírito. O Estado é, no sentido pleno do termo, uma ideia. Não tendo outra realidade senão a conceptual, ele apenas existe porque é pensamento”. Francis Fukuyama (apud Bessa, 2006, p. 22) defende que o “Estado é uma instituição humana antiga, remontando há cerca de 10 mil anos, às primeiras sociedades agrícolas que floresceram na Mesopotâmia” e que na “China, existiu durante milhares de anos um Estado com uma administração pública superiormente treinada”.

O Estado nasce da necessidade das várias comunidades, tanto numa dimensão territorial como numa relação com os outros Estados. A estruturação do Estado tem subjacente a liberdade que surge indissociável da segurança, pois a “liberdade sem segurança depressa se transforma em anarquia e a segurança sem liberdade é um sinónimo de autoritarismo” (Bessa, 2006, p. 23).

O Estado pode ser, “personificado por Hobbes como o Leviatã, ou o mais frio de todos os monstros por Nietzsche, ou ainda comparado com a encarnação do espírito absoluto na história (Weltgeist) ” (Cazumbá, 2007, p. 18). Mesmo com todas as definições e mudanças que vem sofrendo, o Estado persiste como um pacto natural equiparável à existência do próprio homem e a sua sobrevivência ao longo da história. Curiosamente, Pierre Gaxotte (apud Cazumbá, 2007, p. 19) ao referir-se ao Estado francês, entende cuidar-se de uma personagem,

“Eterno, imutável, idêntico a si de um extremo a outro território. Na planície ou na montanha, na ilha de França ou na Lorena, ele aplica os mesmos regulamentos e cobra os mesmos impostos. É todo-poderoso porque sua espécie é numerosa, porque todos precisam dele, porque as suas decisões são apoiadas por uma polícia activa, uma dócil magistratura, numerosos regimentos. Conhece nossos rendimentos e faz o inventário de nossos bens; sabe se possuímos piano, automóvel, cão e bicicleta. Educa nossos filhos e fixa o preço do pão; fabrica fósforos e vende fumo para o nosso cigarro. É industrial, armador, comerciante e médico. Possui quadros, florestas, estradas de ferro, hospitais e o monopólio dos telefones. Se somos do sexo masculino, manda-nos comparecer diante dele e nos pesa, mede e examina o funcionamento dos nossos pulmões, fígado e coração. Não podemos dar um passo sem que ele seja avisado e encontre pretexto para intervir. Um milhão de franceses, pelo menos, estão ao serviço dele, dois ou três milhões são pensionados por ele e outros aspiram ao mesmo”.

Moncada (apud Cazumbá, 2007, p. 24) vai mais longe e diz que o Estado é,

“Como o próprio indivíduo, um ser complexo e estratiforme. Projecta-se em várias camadas, regiões e esferas da realidade. Tem, tal como o direito positivo, por assim dizer, os pés no mundo sensível, onde topamos com ele a cada passo; o tronco, no mundo não-sensível da cultura e do espírito objectivo; e finalmente a cabeça no mundo ideal dos fins e valores do espírito humano. Querer reduzir o Estado exclusivamente à ontologia própria de uma só destas regiões ou camadas do ser ou da realidade, como tantas vezes se tem visto, será sempre um erro grave. O Estado não é nem só ideia, nem só ética, nem só vida, biologia e psicologia humanas, nem só física. Não é o ser corpóreo daqueles que o compõem ou que dentro dele detêm o poder e a autoridade. É ao mesmo tempo tudo isso, sem se esgotar em nenhum destes aspectos.”

Na verdade, ter uma definição precisa, única e clara sobre o Estado é trabalho árduo, digamos apenas que pode tomar vários significados, expressões, mas como ressalta Maltez (1991, p. 73) “ [...] entre a teoria e a prática, apenas podemos dizer que o Estado é teoricamente prático e praticamente teórico. Saber se «o que é verdadeiro em teoria também o é na prática», como procurava Kant, em 1793, ou se «a prática é tanto melhor quanto mais prática» e «a teoria quanto mais teórica», como replicava Vilfredo Pareto, é uma tarefa ingrata. Até porque nestes domínios talvez se aplique a caricatura que nos diz que «na prática a teoria é outra» ”. Já para Fernando Pessoa (apud Maltez, 1991, p. 73) “ «toda a teoria devia ser feita para poder ser posta em prática e toda a prática deve obedecer a uma teoria. Só os espíritos superficiais desligam a teoria da prática, não olhando a que a teoria não é senão uma teoria da prática e a prática não é senão a prática de uma teoria.” Mas uma coisa é certa, há uma clara evolução e o seu significado não tem sido sempre o mesmo.

1.2. Evolução: da Antiguidade Clássica ao Estado Moderno

“Os princípios são como bússolas, sempre assinalam o caminho” (Stephen R. Covey)

O Estado é nas palavras de Jorge Miranda (1997) um processo histórico em plena mutação, impulsionado pelos fins que pretende alcançar, nomeadamente, a segurança, a justiça e o bem-estar da sociedade. Cronologicamente podem-se identificar vários tipos de Estado, o Estado Antigo (Grego), Romano, Medieval e Moderno.

Para os filósofos gregos, na Antiguidade Clássica, o Estado congregava em si os aspectos da vida humana, o casamento, a religião, a educação, entre outros. Nas palavras de Amaral (1998) o Estado tanto estava relacionado com a vertente política ou jurídica, como com a vertente moral e religiosa.

Na Idade Média, o Estado tem a seu cargo os problemas da paz e da segurança, das relações entre os homens, deixando os fenómenos como a moral e a religião nas mãos da Igreja, dado o peso do cristianismo, nesta época (Amaral, 1998). O Estado, na Época Medieval, pode ser visto como uma organização política baseada em comunidades menores que se estruturam hierarquicamente, da aldeia até ao imperador (Pacheco Amaral, 1998).

Na Idade Moderna, o Estado surge com o Tratado de Vestefália, celebrado em 1678, na sequência do termo da Guerra dos Trinta anos e das guerras religiosas que proliferaram pela Europa. A partir deste tratado, os Estados passaram a ser vistos no plano de igualdade, estabelecendo relações entre si, através de um conjunto de regras, isto é, o Direito Internacional, baseado na “reciprocidade” e não numa ordem superior ao Estado (Nunes, 2001).

O Estado que aqui se analisa, não é um “Estado sem tempo nem lugar, utópico e acrónico” é, como refere José Maltez (1991, p. 43-44) “um Estado que foi criado e construído por sucessivos Césares, Pombais e Napoleões e depois, reajustado por demoliberais como Lincoln, totalitários como Lenine e restauradores tradicionalistas como Salazar. Um Estado que é mais criatura do que criador, mais produto do que agente da História. Um Estado que começou por ser *polis* e *civitas* e que, depois, se tornou em *imperium* para, com a Idade Média, se redimensionar como *regnum*”. Um Estado que, face ao conceito de soberania, transformou-se em moderno e a partir da Revolução Francesa e Americana, tem sido a “ilusão de ser nacional, isto é, de constituir a representação institucional da vontade geral de um «povo», mesmo que não assente no substrato de uma nascença” (idem).

O conceito de Estado, como se pode comprovar, é impreciso e susceptível de diversas interpretações e foi evoluindo segundo diversos modelos. O Estado mínimo e o Estado-providência foram aqueles que mais transformações tiveram ao longo da história e que mais contribuíram para a construção do conceito de Estado. O Estado mínimo (com enfoque liberal) é caracterizado por um combate ao intervencionismo em todos os domínios e na opinião de Gray (1986), a condição *sine quo non* do Estado Liberal reside na limitação do poder e da autoridade governativa por um sistema de regras e práticas constitucionais, respeitando a liberdade e a igualdade dos indivíduos sob o domínio da lei. Como o próprio nome indica, a corrente liberal defendia que a intervenção do Estado devia ser reduzida à sua expressão mínima, mas na segunda metade do século XIX, o Estado é chamado a proteger o mercado devido à concorrência

internacional. No entanto, a crise de 1929 ditou o fim do Estado liberal, enfraqueceu os mercados e a sociedade viu-se mergulhada em múltiplas crises económicas. No seio destas crises, emerge um novo modelo de Estado – o Estado Providência (*Welfare State*). Este novo modelo de Estado tem origem no pensamento *keynesiano*, surgindo como uma resposta às crises que se sentiam na Europa. Segundo Timonen (2003) o *Welfare State* é sobretudo uma transformação do próprio Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade. Vem regulamentar todas as acções de cariz social, político e económico, aumentando a sua intervenção nos vários sectores da sociedade, fortalecendo a garantia das protecções sociais de todos os cidadãos. Mas não demorou muito para que surgissem alguns sintomas de crise, tal como na década de 70. De acordo com Cavanna (1998) o *Welfare State* não está a passar por uma verdadeira crise, está apenas a sofrer mudanças na sua natureza administrativa, embora para alguns autores reflecta-se numa crise de carácter financeiro-fiscal devido ao forte aumento das despesas sociais. Nos anos 80 emergem, novamente, políticas neo-liberais. Esta nova filosofia assentava na criação de mercados livres, onde o crescimento económico florescesse, mas trouxe pesados custos sociais para os Estados. Nesta década emergem novos movimentos, o *New Public Management* (Nova Gestão Pública) e *Reinventing Government* (Reinvenção da Governação). Estes novos movimentos traduzem um conjunto de doutrinas que surgem nos países anglo-saxónicos, tendo estado na base da modernização e das reformas administrativas. O *New Public Management*¹ pretende fazer uma aproximação da gestão pública à gestão privada, importando para a esfera pública, métodos de gestão privada, ou seja, procura e adopta novos modelos de gestão alternativa. Inspira-se no modelo empresarial, transformando o estilo de direcção; desconcentração das decisões; modernização dos sistemas de informação sobre gestão; reforço da responsabilidade dos gestores; descentralização da autoridade; diminuição das hierarquias burocráticas, maior ênfase nos resultados; mais regulação e fiscalização, com o objectivo de menos Estado, melhor Estado. O *Reinventing Government*² é um movimento com início na década de 90, nos Estados Unidos que ganhou visibilidade durante a Administração Clinton na Casa Branca e marca o surgimento de uma nova teoria de reforma, uma administração de tipo empresarial. Osborne e Gaebler (apud Billhim, 2000) defendem a existência de dez princípios: uma administração catalisadora, dirigir em vez de remar, isto é, assegurar que algo é feito sem que tenha, necessariamente de fazê-lo; uma administração pertencente à comunidade, capacitando as comunidades para assumir as responsabilidades pela satisfação dos seus próprios interesses; uma administração competitiva, injectar a competição na provisão de serviços; uma administração dirigida pela missão, transformando as organizações guiadas pelas regras, adoptando uma orientação estratégica. Uma administração orientada por resultados, recompensando o sucesso e não o fracasso, implicando indicadores de desempenho adequados; uma administração orientada para o cliente, satisfazendo as necessidades do cliente e não da burocracia; uma administração empresarial; uma administração proactiva; uma administração descentralizada, reforçar o trabalho participativo e as equipas e por último uma administração orientada para o mercado (idem).

¹ Os autores com maior destaque neste movimento são Hood, Elizabeth Wilson e Christopher Pollit.

² Este movimento reformador ganhou expressão no livro de David Osborne e Ted Gaebler, em 1992, intitulado *Reinventing Government – How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*.

1.3. A Reforma do Estado

“Quanto maior e mais complexo um sistema, maiores são as suas oportunidades de entrar em colapso”

(adaptado de Woodward, Herbert, 1977)

O Estado tem passado por um conjunto de processos de reformas e contra-reformas, de movimentos pendulares que o conduzem, ora a uma centralização ora a uma descentralização (Jucá, 2002). Quando falamos em reforma do Estado, referimo-nos à redefinição das suas funções, tanto a nível da sua intervenção económica e social, isto é, nas suas práticas, na sua estratégia, na sua relação com o mercado e a sociedade civil, nos seus próprios poderes e nos processos de governação.

Segundo Engels (1884), o Estado não é um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro, é antes um produto da própria sociedade, que nasceu na sociedade, mas é posto acima dela e distancia-se cada vez mais. O Estado assume-se como uma estrutura organizacional e política que foi emergindo da crescente, exigente e complexa sociedade, bem como da sua divisão de classes da sociedade.

Boaventura Sousa Santos (2006) refere que a questão do Estado não se resolve pela redução da quantidade de Estado, mas pela construção de uma outra qualidade de Estado, pelo que se deve partir da ideia de que o Estado é reformável. Porque será que muda o Estado? Quais os critérios da sua mudança? Segundo Müller (2003) podemos identificar seis dimensões de mudança do Estado: em primeiro lugar, quanto ao nível de actividade do Estado, existe uma transferência de responsabilidades e/ou autoridade de um nível para outro, ao nível sub-nacional e supranacional, isto é, perda de poder para outras entidades; em segundo lugar, quanto às novas responsabilidades do Estado, eliminam-se umas e redefinem-se outras; em terceiro, quanto aos modos de produção do Estado, criam-se estruturas próprias, empresas estatais, delega-se a agências ou corpos reguladores, pretende-se um equilíbrio destes modos de produção, o Estado passa a ter um papel de regulador; em quarto lugar, quanto aos recursos do Estado (dinheiro, pessoal, leis), existe uma alteração do equilíbrio entre estes recursos para atingir as responsabilidades do Estado; em quinto lugar, quanto às finanças do Estado (impostos, taxas de utilização, rendimento de empresas estatais e empréstimo), existe uma alteração do equilíbrio entre estas quatro formas de financiamento e dentro de cada uma delas, mais ênfase nos resultados, pretende-se menos Estado mas melhor Estado, por fim, quanto à condução do Estado, existem duas formas de organizar as actividades do Estado, uma pelas regras e a outra pela definição de metas, deve-se mudar de uma forma para a outra.

É necessário um “novo mapa” para descrever o funcionamento dos processos de governação, para descrever “como somos governados” (Rhodes, 2003, p. 61-62). E se o mapa estiver errado? Os decisores com mapas errados acabam por enganar os cidadãos e fazem promessas às quais não podem cumprir. “Não porque sejam venais, mas porque – sem querer – estão a seguir caminhos desactualizados” (Jalali, 2007). O Estado está a ficar vazio, “*hollowed-out state*” (Rhodes, 1994), ou seja, as funções que o Estado tradicionalmente desempenhava têm sido transferidas para outras instituições (União Europeia) e para outros níveis (supranacional, subnacional, infranacional), embora o “Estado mantenha aparentemente as mesmas funções e a mesma estrutura, na prática tem poderes cada vez mais limitados” (Jalali, 2005, p. 33-34) e os processos de políticas públicas envolvem um maior número de agentes.

Muitos autores, através desta constatação, têm teorizado o surgimento de novos “padrões de governação” ou seja, o aparecimento de uma nova *governance*. Parafraseando Jalali (2005, p. 34) estas constatações, “implica interesses mais variados a considerar e significa que o trabalho dos governantes passa pela gestão de uma complexidade crescente”.

Confrontado com o aumento das actividades internacionais e o incremento de processos subnacionais, o Estado acaba por cair “prisoneiro” da: (1) Europeização³, (2) Globalização⁴, (3) do plano social interno⁵ e (4) das novas questões de segurança interna e de novos actores (Pfetsch, 1998)⁶. Estes processos reduzem a capacidade de actuação do Estado. Muitos comentadores têm sugerido que a solução para lidar com esta crescente complexidade é o fortalecimento do Estado, mas infelizmente isso não será possível, porque os instrumentos tradicionais da governação mostram-se incapazes de lidar com a crescente complexidade da realidade, e “muitos dos problemas da governação actualmente transcendem substancialmente as fronteiras nacionais: questões ambientais, de crime organizado, aumento da criminalidade, de redes de tráfico de pessoas, hoje em dia não podem ser resolvidas unilateralmente” (Jalali, 2005, p. 34).

O ponto central deste novo conceito, é redefinir o papel do Estado nos novos processos de governação. Stoker (1998, p. 19) refere que “a governação passa assim a referir-se a um conjunto de instituições e agentes, que podem emanar do Estado mas que também podem não emanar do Estado”. Assim sendo, o Estado, na sua forma tradicional, é incapaz de responder às questões e problemáticas emergentes. O Estado já não pode ser analisado como “uma entidade unitária e *locus* central do poder” (idem). O poder está fragmentado por vários centros (estatais ou outros, com poderes desenvolvidos pelo Estado ou por outros) e interage com múltiplos agentes (públicos, quasi-públicos e privados, locais, nacionais, internacionais, entre outros) (Stoker, 1998).

Como constata Boaventura Sousa Santos (2001) a questão da reforma do Estado diz respeito a dois paradigmas, a revolução e o reformismo. A revolução é pensada para ser exercida contra o Estado e o reformismo, para ser exercido pelo Estado. A crise do reformismo social é dividida em duas fases: a primeira fase, a chamada fase do Estado mínimo irreformável, totalmente dominada pela força, por ser ineficaz e a sua única alternativa viável foi reduzi-lo ao mínimo, a segunda, o reformismo estatal, (deve-se reconstruir e não mais eliminar) centrando-se no terceiro pilar, isto é, no princípio da comunidade⁷ (Sousa Santos, 2001).

Que razão está subjacente a esta transformação na governação? Quais as suas implicações? A verdade é que os cidadãos passaram a ter um maior acesso ao governo, mais informação, há mais cidadãos a considerar, mais interesses a ter em conta e mais exigências sobre a governação, ou seja, o cidadão torna-se parte integrante dos próprios processos de decisão, porque “o ‘Povo’ é o detentor final da soberania. O povo pode delegar nos governos fortes poderes para serem exercidos em seu nome, mas ele é o senhor absoluto e

³ A Europeização é caracterizada por uma transferência de poderes de soberania nacional para instituições interestatais supranacionais, que é o caso da União Europeia, que acabou por retirar alguma competência à decisão nacional e representa um risco para a identidade nacional.

⁴ Maior concorrência interestatal, uma liberalização do comércio.

⁵ O próprio Estado entra em crise decorrente da concorrência económica visto que os efeitos sociais perversos se multiplicam.

⁶ Pfetsch refere que o potencial de conflitos transferiu-se da arena internacional para o campo interno, causando novas e mais graves questões de segurança interna.

⁷ Relativamente aos outros pilares, o I pilar diz respeito ao Estado e o II pilar ao mercado.

pode retirar esses poderes destronando os governos pelo voto. (...) a soberania é só uma, indivisível, inalienável e irrevogável” (Valaskakis, 2001, p. 62).

Como podemos verificar, o Estado confronta-se com uma grande multiplicidade de transformações, a que chama mais atenção e que constitui o centro deste estudo, é a questão da segurança. Ferreira de Oliveira (2006, p. 16) refere que a “segurança emerge nas sociedades ocidentais como um dos primeiros problemas sociais e políticos, exigindo mudanças organizativas e alterações de política pública”. Neste momento, o Estado encontra-se “confrontado com novos desafios de natureza estrutural que requerem respostas de política pública e não meros remendos conjunturais em reacção a acontecimentos inopinados que despertam, de quando em quando, a atenção dos órgãos de comunicação social” (idem).

O Estado está cada vez mais consciente da forte demanda dos cidadãos, que exigem maiores níveis de segurança e é “obrigado” a substituir os seus instrumentos tradicionais de segurança por actividades que visam proporcionar uma segurança de carácter mais integral. O Estado tem de alargar os seus domínios de natureza transversal, combinando múltiplos instrumentos, que permitam prevenir e combater um largo espectro de ameaças e riscos que têm vindo a emergir. O quadro de ameaças e riscos que impendem sobre o Estado e a sociedade têm-se expandido, o Estado tem que estar preparado para conseguir dar resposta a estas novas ameaças transnacionais e globalizadas.

1.4. As implicações da globalização

“Adam Smith’s invisible hand – the idea that free markets lead to efficiency as if guided by unseen forces – is invisible, at least in part, because it is not there” (Joseph E. Stiglitz)

Quando falamos em globalização, tentamos localizá-la no tempo e há quem diga que não é um fenómeno novo, mas pode ser dividido em três fases: a primeira refere-se à segunda metade do século XIX e início do século XX, surgindo ligada à Revolução Industrial, ao aperfeiçoamento das formas do Estado Moderno e ainda às máquinas a vapor e às linhas telegráficas; a segunda diz respeito à segunda metade do século XX (1989 e 1991), à Queda do Muro de Berlim e a implosão da URSS, a explosão tecnológica. Impulsiona-se uma supremacia de prosperidade económica, de formação de mercados livres e ganhos de produtividade estimulados por uma competição global. Por último, uma flutuação de valores monetários e um intenso movimento de mercados cambial e de activos financeiros, uma globalização de base financeira (Almeida, 2004).

A globalização é um fenómeno que não se consegue resumir de uma única vez, devido à sua complexidade, mas envolve amplas proporções, “nações e nacionalidades”, “regimes políticos e projectos nacionais”, “grupos e classes sociais”, “economias e sociedades”, “culturas e civilizações” (Ianni, 2002).

Giddens (apud Santos, 2001, p. 31) define globalização como a “intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a milhas de distância e vice-versa”. A globalização é considerada como uma transgressão e a remoção de fronteiras, isto é, um processo de plena integração dos mercados numa “aldeia-global” com uma crescente interdependência entre as nações, explorada por grandes corporações

internacionais. Para o Grupo de Lisboa (apud Santos, 2001), a globalização é uma fase posterior à internacionalização e à multinacionalização porque anuncia o fim do sistema nacional enquanto núcleo central das actividades e estratégias humanas organizadas. Para Stiglitz (2006) a globalização deu a conhecer os mais recônditos lugares da Terra e abriu novos horizontes a vários países, construindo um mercado grandioso. Porém, isto trouxe consigo efeitos perversos, nem tudo o que reluz é ouro, por um lado o mundo ocidentalizou-se, perdendo algumas identidades locais, por outro, a liberalização do mercado não ajudou na diminuição das desigualdades e da pobreza como seria esperado (Mishra, 1999), sendo que em alguns casos contribuiu para o agravamento de situações já por si complicadas. É importante referir que não são os factos sobre a globalização económica que são novos, mas as suas implicações políticas.

Para Stiglitz (2006) a globalização reflecte a crise em que o Estado está mergulhado, bem como os esclarecimentos políticos que levaram ao seu fracasso. Os actores políticos desviam as suas responsabilidades para o campo global, tornando-se difícil a identificação dos responsáveis (falta de *accountability*). Em resultado, os actores políticos colectivos centram a sua atenção neste campo e o Estado perde progressivamente a sua importância (idem). O que acontece é que os políticos passam a desculpar-se com a globalização, havendo aqui uma obstrução, porque se todos se desculparam com a globalização torna-se difícil identificar os verdadeiros responsáveis.

A transformação do poder do Estado pode ser analisada perante três tendências gerais. Primeiramente, a “desnacionalização do Estado, um certo esvaziamento do aparelho do Estado nacional que decorre do facto das velhas e novas capacidades do Estado estarem a ser reorganizadas, tanto ao nível territorial como funcionalmente, aos níveis subnacional e supranacional” (Jessop apud Santos, 2001, p. 44), como vimos anteriormente. Em segundo lugar, a “desestatização dos regimes políticos reflectida na transição do conceito de governo (*government*) para o de governação (*governance*) (...) passamos de um modelo de regulação social e económico que assentava no papel central do Estado para outro assente em parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais nas quais o aparelho do Estado tem apenas tarefas de coordenação enquanto *primus inter pares*” (idem). Por último, surge a tendência para uma maior internacionalização do Estado nacional “expressa no aumento do impacto estratégico do contexto internacional na actuação do Estado, o que pode envolver a expansão do campo de acção do Estado nacional sempre que for necessário adequar as condições internas às exigências extra-territoriais transnacionais” (idem).

Podemos constatar que o Estado perdeu o seu poder como agência decisória, devido à força do mercado global e aos fluxos financeiros que não têm respeitado as fronteiras nacionais (Forjaz, 2000). Acresce, que as políticas públicas afectam cada vez mais, directamente o cidadão e já não são definidas ao nível nacional, mas a um nível mais local.

As fronteiras dos Estados tornaram-se cada vez mais penetráveis, permeáveis, isto é, de fácil acesso para a transacção de novos riscos e ameaças. A globalização faz com que os riscos e ameaças que antes estavam longínquos gerem, igual ou pior insegurança do que aqueles que estão mais próximos, como são o caso do terrorismo, do crime organizado, o branqueamento de capitais, o tráfico de droga, de pessoas, a corrupção, as questões ambientais e de saúde, entre outros. Estes factores levam os Estados a considerar as

suas fronteiras, a reunirem esforços e a procurar na cooperação com outros Estados uma resposta para os prevenir e combater.

Num mundo cada vez mais globalizado, a segurança passa a ser um factor estratégico para o desenvolvimento e competição entre os vários países, o que acaba por extravasar, em muito, o âmbito da segurança. As consequências deste sentimento de proximidade podem-se processar a vários níveis desde o político ao social. Ao nível político, os Estados tendem a perder a sua governabilidade e têm maior dificuldade em actuar isoladamente; ao nível cultural, a globalização é generalizada ao nível dos “padrões de consumo” e ao nível social há um maior aumento de desigualdades entre os países ricos e países pobres e também entre ricos e pobres do mesmo país. Segundo Horsman and Marshall (apud Mishra, 1999, p. 12), *“with globalization dividing societies into winners and losers, the concept of ‘national interest’ is becoming difficult to sustain and the concept of a national community is in danger of becoming ‘increasingly empty’*.

Longe de ser abordada de uma forma consensual, [...] “a globalização é, (...), um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais, Estados e interesses hegemónicos, por uma lado, e grupos sociais, Estados e interesses subalternos, por outro” (Santos, 2005, p. 27).

Com a globalização é impensável pensar-se num Estado único, forte e centralizado. Passamos de um Estado centralizado para um Estado que passa assumir uma tripla acção, prestador, dinamizador e regulador. Não é apenas a “expressão Estado-regulador que vem acentuar o facto de o Estado ter deixado de ser produtor de bens e serviços para se transformar sobretudo em regulador do processo de mercado” (Afonso, 2001, p. 25). O que existe, no que diz respeito “à reforma do Estado e às suas conexões com a realidade multidimensional da globalização e das instâncias de regulação supranacional é uma miríade de designações que acentuam outras dimensões e formas de actuação e que não podem, por isso mesmo, deixar de passar despercebidas” (idem).

A multiplicidade de bibliografia sobre a globalização, dá a sensação que os processos intergovernamentais e transnacionais têm uma grande influência sobre a política interna dos Estados e limitaram o espaço de acção política (Busch apud Pfetsch, 1998). “Se a Queda do Muro de Berlim marcou a expansão do fenómeno da globalização, o atentado terrorista do *World Trade Center*, 11 de Setembro de 2001, assinalou o início dos revezes do que ainda poderíamos chamar de mundo moderno” (Neto, p.3).

Mas na verdade, “no dia 11 de Setembro mudámos de paradigma dominante. Estávamos, ou julgámos estar, no mundo de Locke, com uma abertura para o mundo de Kant e passámos a estar no mundo de Hobbes com uma abertura para o mundo de Nietzsche e Marx” (Pierre Hassner apud Vicente, 2005, p. 1).

Em resumo, pode-se dizer que o Estado estará sempre em constante reformulação, seja como desculpa da globalização ou dos processos transnacionais, entre outros, porque há medida que avançamos no tempo e no espaço vão existir sempre riscos e ameaças para os quais nunca se estará inteiramente preparado. Por mais estudos que se façam, o futuro é um caminho que se percorre incerto.

CAPÍTULO 2 – A HERMENÊUTICA POLICIAL

“Confiar no que a polícia está fazendo hoje para proteger a sociedade é uma questão de fé, não de ciência”
(David Bayley, 2001, p. 31)

A polícia é “pensada” como uma instituição universal. É um tema de grande importância mas não tem merecido grande destaque, tem caído muito no esquecimento e tem sido negligenciado, pois poucos são os trabalhos que lhe dão o estatuto merecido. A história da polícia é resultado do espaço e do tempo a que se encontra circunscrito, tanto a nível político, “como de relações laborais ou das transformações ocorridas nas cidades contemporâneas” (Gonçalves, 2007, p. 129). Mas nem mesmo os historiadores conseguem compreender as dimensões que envolvem toda a história desta instituição.

2.1. A Noção de Polícia

2.1.1. Evolução do Conceito de Polícia

“Uma das mais sérias conquistas da civilização e do direito moderno. Esta instituição chama-se polícia”
(Ramalho Ortigão e Eça de Queiroz, 1872)

A etimologia da palavra polícia surge do grego “politeia” e do latim “politia”, coincidindo a sua raiz (polis = cidade) com a da palavra “política”. Segundo Catarina Sarmiento e Castro (2003, p. 21) polícia significa a “cidade e o seu governo, a organização da comunidade política e da cidade-Estado, começando por ser isso mesmo: polícia da cidade”. Os autores clássicos também deram o seu contributo na definição do conceito de polícia, “Platão definia a polícia como a vida, a regulação e a lei que mantém a cidade”, “Aristóteles, defendia que a boa ordem e o governo da cidade eram o mais precioso dos bens” e para “Sócrates a polícia representava a alma da cidade, com funções idênticas às que esta desempenhava no Homem” (idem, p. 22). Mas é sobretudo a partir do Estado Moderno que o poder “polícia”, “governamental”, surge como uma “marca caracterizadora” de um novo Estado, enquanto promoção do bem-estar social, “conformando e recriando equilíbrios sociais” (idem, p. 23).

Com o final do antigo regime e as mudanças liberais que ocorreram no século XIX, o conceito de polícia sofreu algumas transformações. Nomeadamente no que diz respeito à “institucionalização de um corpo tutelado pelo Estado que identificamos como a Polícia” (Gonçalves, 2007, p. 7). Sob qualquer sentido, “o policiamento constitui uma função básica do Estado enquanto actividade fomentadora da segurança pública. O advento do Estado contemporâneo traduziu-se, no entanto, em mudanças significativas neste tipo de acção” (idem). Até ao século XIX foram adoptados diferentes modelos de policiamento que progressivamente foram integrando a actividade principal da polícia. Agora o policiamento tornou-se numa ocupação a tempo inteiro verificando-se uma mudança nas funções que eram cumpridas pela polícia.

Antes da polícia pertencer ao poder do Estado, a própria sociedade delineava as suas estratégias para obter segurança. Mais tarde, a polícia passou a representar a manifestação do Estado na preservação da segurança e a força, sem colocar em questão os direitos do ser humano. Assim, o Estado mostrou ser o suporte da edificação da instituição policial.

O professor Marcello Caetano (2003, p. 269) foi o primeiro autor que se ocupou do termo polícia sob a perspectiva do Direito Administrativo e define a polícia como “o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objectivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”. Segundo esta definição, pode-se dizer que a polícia é um serviço de utilidade pública, que “pressupõe, o exercício de um poder”, mas ao contrário da ideia que é referida, a polícia não restringe nem limita a liberdade individual. Constitui uma garantia dessas mesmas liberdades e da igualdade perante a lei. “O objecto próprio da polícia é a prevenção dos danos sociais, segundo o velho princípio de que mais vale prevenir do que remediar”, ela actua ao nível da prevenção e não da repressão, sendo esta uma actividade das autoridades judiciais que são órgãos independentes. “ (...) Mas se o facto ocorreu e o dano já está produzido, importa atalhar de modo a restringi-lo sem o deixar ampliar. (...) Enfim, os danos sociais a prevenir devem constar da lei.” Desta forma, a polícia deve actuar para evitar que os perigos se convertam em danos (Caetano, 2003). Esta definição é a eleita de muitos investigadores (cf. Clemente (1997, p. 39), Azevedo (1997, p. 5579), entre outros).

Actualmente, o conceito de Polícia possui um significado diferente do que aquele que lhe era atribuído até ao século XIX. Nessa altura, era entendida como “toda a acção do príncipe dirigida a promover o bem-estar e a comodidade dos vassalos” (Azevedo, 1997, p. 5579), o que corresponderia ao que hoje designamos por administração pública, ou seja, significava o conjunto de actividades administrativas relacionadas com o governo da cidade (Clemente, 1997). No actual Estado de Direito, a Polícia aparece com a finalidade de assegurar o respeito pela lei e preservar a organização do poder e das estruturas estatais assim como favorecer o bem comum da sociedade.

O aparecimento das instituições policiais foi uma forma que o Estado adoptou para dar resposta aos problemas que iam emergindo na sociedade, sob uma perspectiva de prevenir e punir as acções criminosas. Segundo alguns estudos já realizados e de acordo com Gonçalves (2007, p. 20) é possível afirmar que “a existência de instituições policiais foi um meio privilegiado do Estado central para actuar ao nível local”.

Actualmente, considera-se a polícia “uma função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa pôr em acção as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguardar a manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança de pessoas à segurança da propriedade, da tranquilidade dos agregados humanos à protecção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais” (Clemente, 2006, p. 35-36).

Ao longo do tempo, tanto o conceito como a função da polícia têm evoluído, tendo acompanhado as várias concepções da sociedade e do Estado.

2.2. Polícia: à procura de uma definição

“Visível e, no entanto, desconhecida, familiar e, todavia, estranha, protectora, e apesar de tudo, inquietante: a polícia inspira nos cidadãos das democracias modernas, sentimentos ambíguos, resumidos nessas três oposições. Mas, antes de mais nada, o que é a polícia?” (Jean-Claude Monet, 2006, p. 15)

O conceito de Polícia não tem sido fácil de definir, porquanto *“la police est un de ces mots vagues et difficiles à préciser qui éveillent des idées très diverses et sont employés dans les sens différents”* (Perrinjaquet apud Clemente, 2006, p. 19). Desde finais dos anos 60, a discussão sobre o papel das polícias na sociedade oscilou entre considerá-las uma força (com o objectivo de aplicar a lei criminal) ou um “serviço” (uma espécie de consolação para complicados problemas sociais) (Durão, 2006).

De acordo com o disposto na Constituição da República Portuguesa, consagrado no artigo 272º n.º 1, a polícia “tem por função defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos do cidadão”, ou seja, a sua actuação visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

O conceito de polícia comporta diferentes perspectivas, uma perspectiva material, “que pressupõe uma finalidade própria, distinta das demais formas de actividade administrativa que concorrem para a satisfação do interesse público” (Sarmento e Castro apud Cavaco, 2003, p. 5) e numa perspectiva orgânica ou institucional, “enquanto conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia” (idem). Mas o conceito de polícia não preenche toda a realidade policial, porque a função policial não coincide totalmente com o serviço policial e, este prossegue também outras funções. Para Sérvulo Correia (1994), a polícia pode ser entendida como uma actividade com objectivo de pôr termo a danos ilegais através da sua prevenção e restringir a liberdade das condutas individuais que abranjam qualquer perigo de gerar esses danos.

Sarmento e Castro (apud Cavaco, 2003, p. 5) refere que a “doutrina tradicional portuguesa construiu um conceito de polícia apoiado em dois diferentes perfis: o perfil funcional, considerando a polícia a actividade administrativa que se exerce mediante a imposição de restrições aos direitos dos particulares, incluindo, se necessário, o uso da força e o perfil material, que já destacava a necessidade de afastar os perigos para os interesses sociais gerais”.

A actividade da polícia faz a distinção entre a polícia administrativa em sentido restrito e a polícia judiciária. Maurice Hauriou (apud Oliveira, 2006, p. 106) sublinha que “a polícia administrativa tem por objectivo a manutenção da ordem pública, prevenindo os possíveis danos sociais, através de uma correcta regulamentação e reprimindo-os através da coerção, isto é, por via do emprego da força; a polícia judiciária tem por fim a investigação dos delitos e infracções e a entrega dos autores aos tribunais encarregues de os punir, ela é assim uma auxiliar da justiça repressiva”.

A polícia tem assim duas tarefas principais, a prevenção e a investigação criminal. Canotilho e Moreira (apud Oliveira, 2006) fazem a distinção entre estas duas tarefas. A prevenção é “composta pela função de vigilância e a função de prevenção criminal. A função de vigilância tenta evitar que se infrinjam as limitações impostas pelas normas e actos das autoridades para defesa da segurança, ao passo que, a

prevenção criminal consiste na adopção de medidas que visem a protecção das pessoas e dos bens e a vigilância de locais suspeitos” (Canotilho e Moreira apud Oliveira, 2006, p. 116). Segundo esta abordagem, pode-se dizer que a polícia é em simultâneo, uma actividade e um órgão da administração.

Para Egon Bittner, autor americano, o papel da polícia define-se como “mecanismo de distribuição de uma força coercitiva, não negociável, colocada ao serviço de uma compreensão intuitiva das exigências de uma situação” (apud Brodeur, 1994, p. 462). Segundo Bittner, a grande especificidade da actividade da polícia reside, sobretudo, no uso da força coerciva. Brodeur (1994) refere que a definição de Bittner é paradoxal e “reducionista” e que a sua base de apoio está articulada com critérios de urgência, de reacção e de intervenção policial, omitindo a parte que é mais importante da actividade da polícia. Que são: “a recolha de informações, a prevenção e as acções proactivas” (Oliveira, 2006, p. 108).

Segundo Brodeur (1994, p. 480) a verdadeira característica da polícia não está consignado apenas à monopolização do exercício da força, mas na possibilidade de poder recorrer à sua utilização em situações mais diversificadas “*qui partagent avec elle la prérogative de l'exercer légitimement*”.

Há quem defenda que existem dois mitos sobre as polícias que é necessário desfazer, nomeadamente, o mito da lei e da ordem, que retratam a polícia como força de prevenção e detecção do crime e o mito do aparato estatal repressivo que vê a polícia como força política opressiva. O trabalho policial (sobretudo nas determinações da acção) é muito mais complexo, contraditório e por vezes confuso, do que os modelos deixam antever (Reiner apud Durão, 2006).

A polícia tem mostrado ser a guardiã da sociedade bem como da cidadania, mas nem sempre consegue responder a todas as expectativas. Esta investiga, protege, combate, gere crises, dá conselhos, faz a mediação de conflitos, evita o crime, regula as relações sociais, tudo isto para que o cidadão se sinta seguro. No entanto, a prevenção e o controlo total da criminalidade é uma tarefa impossível de se realizar apenas com recurso à acção da polícia. Mas, tal como dissera Stone (apud Durão, 2006, p. 55), a lei “não trabalha sozinha” e não é eficaz se não conseguir convencer ou pelo menos fazer sentido junto das comunidades e dos polícias que as usam. Muitas das vezes a polícia trabalha com o que não conhece, o crime, as motivações, um conjunto de situações que nem sempre são possíveis de antever. A verdade é que, mais do que eminentemente perigoso, o “mundo no qual a polícia actua está cheio de problemas processuais, “incivildades”, desrespeito, hostilidade, insulto, ameaça, agressão” (Manning & Van Maanen apud Durão, 2006, p. 63). Existe a necessidade de criar um sentimento de confiança entre a polícia e os cidadãos, para que as práticas operacionais direccionadas para a segurança pública tenham alguma eficácia, é preciso orientar as políticas públicas para os cidadãos.

Montesquieu (apud Miranda, 1998, p. 24) sublinhou que “no exercício de polícia, é mais a autoridade que pune que a lei e, no julgamento dos crimes, mais a lei que o magistrado”, hoje, esta “bipolaridade foi substituída por uma multipolaridade em que intervém um conjunto alargado de agentes” (Miranda, 1998, p. 24). A polícia é uma entidade, cujo modelo de organização é uma complexa teia de ligações, formais e informais, entre actores internos, stakeholders (políticos, administrativos, sindicais e privados) e os cidadãos (Oliveira, 2005).

Como podemos definir o agente policial? Primeiro é um cidadão como todos os outros; segundo, é um cidadão qualificado, representa o Estado e está em permanente contacto com a população, tem como missão

ser uma espécie de “porta-voz” popular do conjunto de autoridades das diversas áreas do poder (Balestreri, 1998). Em terceiro lugar, existe uma dimensão pedagógica no seu agir; em quarto, o polícia deve ter uma metodologia antagónica à do criminoso, ou seja, não deve ser “cruel com os cruéis, vingativo contra os anti-sociais, hediondo com os hediondos” [...] porque não se “ensina a respeitar desrespeitando, não se pode educar para preservar a vida matando, não importa quem seja. O polícia jamais pode esquecer que também o observa o inconsciente colectivo” (idem, p. 9-10). Por último, o polícia deve dar o exemplo, “mais marcante na vida da população do que a própria intervenção do educador por ofício, o professor” (idem, p. 10). O poder da polícia é a faculdade da administração, isto é, de limitar a liberdade individual em prol do interesse colectivo, no seio da lei e pode-se considerar que o poder da polícia é a causa, a polícia é a sua consequência.

Como refere Santiago (2006, p. 166) “não sendo a polícia uma instituição criada em simultâneo a Adão, Eva e ao resto do mundo, ela foi inventada e reinventada pelos homens através dos tempos e por isso, presume-se, carrega a marca da sociedade humana que lhe deu forma”.

A polícia pode ser vista como uma instituição singular em razão da posição que ela ocupa no funcionamento político de uma colectividade, pois a “legitimidade de um governo não depende, em todo lugar, de sua capacidade de manter a ordem entre as populações e nos territórios juridicamente submetidos à sua autoridade? Sempre que a ordem e a segurança deixam de ser garantidas, não existe, ou deixa de existir, Estado. (...) Um elo imediato associa polícia e soberania do Estado sobre seu território: a existência de uma polícia pública é o sinal indiscutível da presença de um Estado soberano e de sua capacidade de fazer prevalecer a sua razão sobre as razões dos súbitos” (Jean-Claude Monet, 2006, p. 16). Alexandre Dumas acrescenta que “um país sem polícia é um grande navio sem bússola (...)” (apud idem, p.17).

Na verdade, a polícia constitui um factor de civilidade e espera-se que o agente policial tenha “a sabedoria de Salomão, a coragem de David, a paciência de Job, a liderança de Moisés, a delicadeza do Bom Samaritano, a estratégia de Alexandre, a fé de Daniel, a diplomacia de Lincoln, a tolerância do Carpinteiro de Nazaré” e, por último, a ciência de Galileu (Clemente, 2006, p. 28). Pretende-se uma polícia cidadã.

2.3. As reformas policiais

“O sucesso consiste em ir de derrota em derrota sem perder o entusiasmo” (Winston Churchill)

Em 1789, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, consagrou no seu artigo 12º que “a garantia dos direitos do Homem e do Cidadão torna necessário uma força pública; esta força institui-se em benefício de todos e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada” (apud Amadeu, 2004, p. 73). Seguindo esta perspectiva, esta força pública, traduz-se no que hoje chamamos de polícia. Desde 1789 até agora tem sofrido várias reformas ao longo do tempo. Com a reforma do Estado e da administração pública, os sistemas e as organizações policiais têm sido sujeitos a um conjunto de iniciativas reformadoras.

Quando se pretende fazer uma reforma é preciso ter-se presente “que toda a mudança só é aceite na medida em que o actor da mudança julga que tem hipóteses de ganhar alguma coisa com o processo” (Bernoux apud Oliveira, 2005, p. 151).

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

A eficiência e a eficácia, a responsabilidade, a adopção de instrumentos de gestão e a satisfação dos clientes do serviço da segurança e da justiça, estão na base da reforma que se pretende implementar no serviço policial, neste caso, no sistema policial português. O processo de uma reforma não é fácil de gerir, de implementar, envolve um conjunto de “fases e de passos que devem ser dados de forma gradual, como qualquer outro processo de mudança estratégica” (Gomes, 2006, p. 94).

O autor, Charles Call (2003) sublinha que um dos problemas que é apontado para a reforma dos serviços policiais é a ambiguidade que existe no conceito desta reforma. É necessário e fundamental que os detentores do poder de decisão conheçam bem as necessidades da comunidade e os instrumentos existentes para levar a cabo as mudanças adequadas. As mudanças introduzidas devem ser consistentes com a cultura organizacional (Gomes, 2006). Contudo, antes de se proceder à reforma, em concreto, é necessário fazer um diagnóstico e avaliar o que pode ser alterado e como será alterado, porque é fundamental perceber onde reside o problema, pois caso contrário, a reforma não produz os efeitos que se visam alcançar.

Segundo Collier (apud Durão, 2006, p. 95), as “mudanças estratégicas a introduzir no serviço policial devem incidir essencialmente sobre a prevenção, detecção e a investigação do crime, maior disciplina da corrupção e de comportamentos pouco éticos, bem como o desenvolvimento de sistemas que permitam reduzir esse tipo de comportamentos. Por outro lado, as políticas, os programas e as iniciativas implementadas devem ser consistentes com o objectivo central de promoção da protecção e da segurança da comunidade”.

Importa, no contexto da reforma policial, focar cinco perspectivas que Charles Call (2003) considera como sendo aspectos a diferenciar neste processo de mudança, sendo elas a perspectiva dos direitos humanos, a perspectiva militar, a perspectiva da execução da lei, a perspectiva do desenvolvimento económico e a perspectiva da democratização (cf. quadro n.º 1). O autor preocupa-se com um processo de mudança das forças policiais a diferentes níveis para que se consigam os resultados pretendidos.

Quadro n.º 1- Perspectivas da Reforma Policial

| PERSPECTIVA | EXPLICAÇÃO |
|---|--|
| Perspectiva dos Direitos Humanos | Protecção dos Direitos Humanos universalmente reconhecidos. É necessário estabelecer mecanismos internos e externos de responsabilização pelo respeito desses direitos; |
| Perspectiva Militar | Reorganização e reestruturação dos serviços policiais, devendo estes ser mais técnicos e com maior foco nas medidas de desempenho, eficácia e de conduta, em vez de se preocuparem tanto com interesses e experiências internacionais; |

| | |
|---|--|
| Perspectiva da execução da Lei | Necessidade de fortalecer as capacidades locais de forma a permitir um controlo imediato do crime local e combater o crime e o terrorismo transnacional; |
| Perspectiva do desenvolvimento económico | Necessidade de remoção dos impedimentos ao investimento estrangeiro, nomeadamente, a redução dos custos com crimes e violência; |
| Perspectiva da democratização | Importância de uma visão holística na implementação da reforma, relacionando a segurança, com desenvolvimento e democracia. |

Fonte: Adaptado de Call (2003, p. 1-3)

O aumento crescente da criminalidade e de comportamentos anti-sociais nos últimos anos, especialmente da criminalidade juvenil, fruto do fenómeno da internacionalização e da globalização em que vivemos, torna urgente a adopção de novas medidas, novas políticas e a reestruturação dos serviços de forma a dar respostas aos problemas, como se irá analisar no terceiro capítulo.

É necessário que exista uma forte liderança política para comandar uma reforma porque não há nada mais prejudicial para a eficácia de qualquer sistema policial que a falta de estabilidade política e esta “representa um instrumento de forte coerção e legitimidade social, questões fundamentais para levar adiante reformas deste tipo” (Balestra, 2006, p. 3). Muitas vezes a mudança constante do modelo, sem que sequer se dê tempo para o pleno desenvolvimento do anterior, “termina produzindo a total falta de funcionalidade do sistema e a desmoralização dos seus diversos componentes, submetidos a uma permanente incerteza” (idem). Para isso é preciso também uma liderança clara e persuasiva das organizações policiais pois sem essa liderança, torna-se duvidoso que o efectivo se envolva no processo de mudança.

Em Portugal, as organizações policiais têm passado por um processo de reforma algo perturbador, porque a multiplicidade de situações têm sido muitas. Segundo o autor Oliveira (2006), as reformas podem ser divididas em duas formas: uma de natureza macro e a outra de natureza micro. Ambos os processos são potenciadores de uma maior responsabilização, descentralização de competências, maior autonomização, transparência, polivalência, isto é, uma procura incessante por mais qualidade, eficiência e eficácia. Dentro das reformas macro, podem ser exemplo, “as iniciativas de atribuição de tarefas de segurança pública aos níveis infranacionais, nomeadamente aos municípios; uma coerente e articulada territorialização dos subsistemas de segurança de acordo com o mapa demográfico e criminal; uma adequada redefinição dos patamares políticos e administrativos de coordenação e tutela dos subsistemas policiais ao nível nacional e local, e uma necessária articulação dos centros de *expertise* de forma a pôr em comum saberes, competências, meios e infra-estruturas” (idem, p. 92).

No que diz respeito às reformas micro, Oliveira (2006, p. 92) aponta, a “implementação de novas práticas, de novos processos das organizações policiais (*community policing, problem oriented policing*), de novas missões de um novo modelo de organização policial”, bem como a “implementação do policiamento de proximidade, que tende a substituir o modelo de policiamento tradicional ou profissional, de natureza

essencialmente reactiva, por um modelo de policiamento de proximidade, de natureza mais proactiva” (idem), que tem vindo a ser adoptado em Portugal. Estas mudanças têm desencadeado algumas alterações estratégicas nas organizações policiais bem como na própria gestão do policiamento.

Pretende-se uma reforma que seja capaz de responder ao crime e à insegurança, ao combate da excessiva burocratização ou à falta dela, à diminuição do distanciamento que existe entre a polícia e o cidadão e uma atenção acrescida das entidades governamentais.

A polícia tem vivido num mundo cheio de incertezas, porque nunca sabe o que vai ter que enfrentar fora da instituição e a sua acção não está determinada a entrar num campo de conflitualidade social. Existe um conjunto de factores externos e internos que influenciam a necessidade de adoptar uma verdadeira reforma. No que diz respeito aos factores externos, existe cada vez mais uma forte demanda pela segurança por parte dos cidadãos, devido ao aumento da pequena e média criminalidade, ao aumento de comportamentos anti-sociais, à violência urbana, entre outros.

Em Portugal, os cidadãos têm mostrado uma desconfiança na eficácia dos polícias e isso reflecte-se na não denúncia de um número elevado de crimes que se repercute nas estatísticas (Oliveira, 2006). Muitas vezes a realidade não corresponde às estatísticas apresentadas. Para além disso, o modelo tradicional da polícia, de carácter mais reactivo, tem suscitado algumas contradições devido à sua inaptidão na prevenção do crime e da delinquência.

Outro dos factores externos, que tem vindo a ganhar relevo é a crescente criminalidade transnacional, nomeadamente: o crime organizado ligado ao terrorismo, o tráfico de drogas, as redes clandestinas de tráfico de pessoas que não conhece limites territoriais, a corrupção, o branqueamento de capitais, as questões ambientais e de saúde. Todos estes factores colocam o Estado face à emergência de novas práticas policiais, direccionados para uma resposta mais eficaz. Como factor externo, pode referir-se ainda a emergência de uma *governance* da segurança bem como a emergência de novas redes, ao nível infranacional, supranacional, subnacional e de um sector privado, que tem vindo a crescer significativamente e quase que ultrapassa, em número, os efectivos das Forças de Segurança do Estado central.

No que respeita aos factores internos, Oliveira (idem, p. 94-95) enuncia-os da seguinte forma: uma “excessiva politização do sistema policial, ligada a uma certa propensão dos governantes e dos representantes locais, nalguns países, em imiscuir-se no funcionamento e na definição das prioridades operacionais da polícia”; “a necessidade de aperfeiçoamento democrático dos sistemas policiais e a importância dos reforços do seu controlo interno e externo”; “a excessiva burocratização, centralização e opacidade dos processos e decisões, que acarretam disfuncionamentos nas respostas policiais, os meios financeiros escassos, que impede o aumento indiscriminado da despesa em meios humanos e materiais”; “a profissionalização e especialização das organizações especiais, que afastou do terreno e das missões de prevenção e de contacto com o cidadão os agentes de polícia”; “a cultura no interior das organizações policiais, que tende a desvalorizar as funções de terreno e de prevenção em função das actividades de investigação criminal e da manutenção da ordem, devido a uma forte cultura organizacional”; a “falta de procedimentos de gestão de recursos humanos que avaliem o mérito em detrimento da simples antiguidade” e “uma descoordenação dos subsistemas policiais”.

Os autores, Gatto e Thoening (apud Oliveira, 2006, p. 95) chamam atenção para uma particularidade interessante, pois “ (...) se a insegurança é só uma, a administração do Estado que tem a tarefa de combater é múltipla, repartida em forças, serviços e hierarquias autónomas e distintas (...)”, deveria existir uma resposta mais dinâmica, mais activa, mas na verdade a realidade é outra. Existe a falta de uma definição política do modelo policial e há quem refira que os “próprios processos de coordenação institucional” não funcionam. O problema é que o modelo policial em Portugal é complexo e cria problemas de coordenação e articulação, devido há existência de diferentes Forças de Segurança. No que diz respeito à reforma das organizações policiais em Portugal, a ideia-chave a reter é “fazer mais com o mesmo...” ou, idealmente, se possível “fazer mais com menos...” (MAI, 2006, p. 5).

As Forças de Segurança têm conhecido algumas reformas, nomeadamente, a “criação da Polícia Municipal (PM), sendo esta uma forma de descentralização administrativa, de base territorial, constituindo a força policial com maior proximidade à população. Esta reforma é também uma forma de concretizar a necessidade de uma maior descentralização dos serviços policiais, que é uma preocupação da CRP e para o sector público em geral” (Gomes, 2006, p. 103). A implementação do policiamento de proximidade, com a celebração de Contratos Locais de Segurança, com a implementação de um programa integrado de policiamento de proximidade por parte da PSP, a reforma da segurança privada, a reforma das polícias municipais, a tentativa de aliança entre a polícia e os cidadãos, a reestruturação territorial das Forças de Segurança (PSP e da GNR), a própria reforma do Sistema de Segurança Interna, entre outros, são indutores de uma reforma em curso. Esta reforma baseia-se fundamentalmente na formulação de novas políticas públicas de segurança onde o discurso é centrado no cidadão, pretendendo-se combater o crime e o sentimento de insegurança que se sente. Tudo isto para haver uma adaptação à *governance* da segurança, na qual a polícia é sem dúvida um actor preponderante para a gestão de riscos, dando uma maior responsabilização aos cidadãos e envolvendo-os no processo da sua segurança.

2.4. Os sistemas e modelos policiais

“Os sistemas policiais não são estáticos, tendem acompanhar as mudanças sociais e políticas”
(Oliveira, 2006, p. 112)

Não existem modelos puros, nem modelos ideais no sentido Weberiano. De acordo com Rocher (apud Oliveira, 2006) os modelos são construções simbólicas e simplificadas da realidade complexa. Não existem modelos ideais de polícia, não existe apenas um modelo, cada país adopta o seu sistema, tendo em conta a sua respectiva história, a sua tradição, a sua cultura, a sua estrutura política e territorial do Estado e as próprias peculiaridades do cidadão, “são sistemas policiais resultantes da emergência e desenvolvimento dos Estados e das políticas por eles prosseguidas” (Oliveira, 2006, p. 98). Existe portanto uma heterogeneidade dos sistemas policiais, que levanta uma reflexão: a “inexistência de modelos policiais ideais e universais” (Balestra, 2006, p. 2).

Segundo Oliveira (2006, p. 98) os “sistemas policiais são subsistemas de organização do Estado mais complexos, integrando uma estrutura de valores e de normas idênticas à do sistema mais lato”. Existem vários tipos de modelos de organização dos sistemas policiais: modelos monistas, dualistas ou pluralistas, estatizados ou municipais, centralizados ou descentralizados. Monet (2006, p. 79) refere que estes “fundamentos, tradições diferentes e conjunturas singulares produziram uma espécie de cristalização que desenha “modelos de polícia” que, de um país ao outro, apresentam um certo número de semelhanças, mas também diferenças notáveis”.

No sistema monista, a polícia “presta contas” a uma só autoridade, ou seja, depende apenas de um único órgão, a Noruega é um exemplo de um sistema monista; num sistema pluralista, as várias polícias dependem de vários órgãos, como é o caso do Canadá. Oliveira (2006, p. 98) refere que “alguns países têm apenas um corpo de polícia, outros têm sistemas fragmentados, compostos por vários serviços policiais”. Um sistema é considerado centralizado “a partir do momento em que tudo o que concerne aos problemas gestionários e operacionais do corpo policial é colocado sob responsabilidade final de uma instância situada no nível político central” (Monet, 2006, p. 80). O sistema é considerado descentralizado “a partir do momento em que instâncias exteriores ao nível central dispõem das capacidades institucionais necessárias para influir na organização e/ou funcionamento da polícia” (idem). O facto de existirem polícias municipais não determina a existência de uma descentralização, uma vez que essas mesmas polícias não têm competência para exercer o poder coercivo, isto é, não são polícias na “concepção Bittneriana” (Monet, 2006).

É preciso ter cuidado para não cair no erro de confundir centralização e politização. Pois a “politização designa a ausência de real autonomia operacional da polícia, ligada à propensão dos governantes ou dos seus representantes locais, de interferir em seu funcionamento e na definição de suas prioridades operacionais” (Monet, 2006, p. 91). O exemplo mais visível de politização da polícia é o sistema francês.

De acordo com os autores Tupman e Tupman (apud Oliveira, 2006) existem três tipos de modelos policiais no espaço europeu. São eles o modelo napoleónico, o modelo nacional e o modelo descentralizado. O modelo napoleónico é o “resultado da acção do império napoleónico, caracterizando-se como modelo centralizado e dualista” (idem, p. 100). Portugal, França e a Itália fazem parte desta concepção. O modelo nacional é predominante no Norte da Europa, principalmente na Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia. Os agentes policiais dispõem de uma competência alargada a todo o território nacional. O modelo nacional é caracterizado por possuir uma organização única e encontra-se dependente de um director nacional de polícia que responde perante o Ministro da Administração Interna ou o Ministro da Justiça. Por fim, o modelo descentralizado é caracterizado por um certo grau de autonomia onde as forças policiais se encontram espalhadas pelo território nacional. Contudo, “dispõem de uma competência territorial limitada à área geográfica onde exercem a sua actividade. Normalmente, têm uma autonomia ao nível do recrutamento e na tomada de decisões operacionais” (idem). São exemplo deste modelo, os países anglo-saxónicos, tais como, Reino Unido, EUA e Canadá.

Os modelos policiais apresentam modos de policiamento diferentes, o modelo napoleónico e nacional têm um estilo de policiamento mais reactivo, estando ao serviço do Estado, não ligando muitas vezes às

necessidades da sociedade. O modelo descentralizado é direccionado para um policiamento mais proactivo, atendendo a uma visão mais focalizada no cidadão.

Contudo, a realidade está a mudar e a tendência nos dias de hoje é apostar num policiamento de proximidade, onde o cidadão ocupada um lugar central na reforma policial.

2.5. A polícia e os cidadãos: um problema de confiança?

“Our effectiveness [as police] depends greatly on the extent to which we can achieve the trust of the courts, the press, and the public. This in turn depends on our willingness to be accountable and to deal effectively with our own wrong-doers. It is essential also that this willingness be made clear to the public”

(Sir Robert Mark, 1972)

Na generalidade dos casos os cidadãos desconhecem a natureza, o conteúdo, a forma e a actividade da polícia (Ryneveld, 2004). Estes adoptaram uma atitude de indiferença em relação a quem defende a legalidade democrática e garante a segurança e os direitos de todos os cidadãos, essa instituição é a polícia. Mas há uma desconfiança geral nas instituições do Estado, que é extensível às FSS. Quais os motivos inerentes a esta indiferença? Resume-se a uma dupla desconfiança, primeiro devido ao aumento da criminalidade e segundo porque a polícia não consegue responder aos anseios dos cidadãos.

De acordo com o autor, Andrew Goldsmith (2005), a confiança pública pode aumentar a eficácia da polícia e a legitimidade das suas acções, sendo que a confiança encontra-se ligada à capacidade que a polícia tem para fornecer a segurança dos cidadãos, ou seja, quanto maior for o nível de confiança, maior é o sentimento de segurança, se o nível de confiança for menor, diminui o sentimento de segurança, traduzindo-se numa insegurança.

Muitas vezes a polícia é obrigada a aplicar leis impopulares e gradualmente perde o apoio do público, o que gera alguns desacatos, violência e rebeldia. Alderson (apud Goldsmith, 2005, p. 452) refere que esta situação pode levar a um paradoxo, “é preferível uma polícia fraca com o apoio do público, pelo menos a longo prazo, será mais eficaz, do que uma polícia forte com a falta de apoio público”. Segundo Goldsmith (2005, p. 450), “*civil society has an indispensable role in achieving improved governmental performance*”. Para que exista confiança é preciso mudar as estruturas de governação, as práticas policiais, todo um conjunto de pressupostos que respondam às preocupações dos cidadãos.

Nos últimos tempos, particularmente em Portugal, têm-se operado profundas transformações, tanto ao nível social, não só nas relações entre os cidadãos e a autoridade do Estado, como também ao nível dos problemas de segurança que afectam mais directamente os cidadãos (Viegas, 1998). Esta é uma mudança profunda que pode consolidar a confiança entre os cidadãos e a polícia. Esta mudança tem implicações de grande impacto, quer no modo de actuar, quer na definição de responsabilidades e atribuição de competências aos novos e velhos actores da “produção” de segurança (idem). Esta aproximação entre as populações e as Forças de Segurança “deve ser assumida como um elemento nuclear de toda e qualquer estratégia de combate à insegurança. Sendo esta ideia tanto mais consistente quanto maior for o nível de

participação democrática dos cidadãos nas decisões da coisa pública” (Viegas, 1998, p. 3), uma vez que o principal direito político deixou de ser o voto para dar lugar a uma intervenção mais activa, traduzida numa maior participação dos cidadãos.

O “capital de confiança dos cidadãos nas Forças de Segurança não pode ser desperdiçado” (idem, p. 6). A atitude participativa dos cidadãos e o seu maior envolvimento na resolução dos seus problemas será sempre um factor de estímulo e motivação tendente à melhoria da actividade das Forças de Segurança, porque o cidadão sentir-se-á parte integrante e não apenas como um destinatário do processo (Viegas, 1998).

É com o surgimento das polícias modernas, precisamente em 1829, que Sir Robert Peel cria a Polícia Metropolitana de Londres. Sir Robert Peel foi considerado por muitos o pai da moderna actividade policial, definiu nove princípios para traduzir a actividade da polícia (cf. quadro n.º 2).

Sir Robert Peel considera a relação do cidadão com a polícia muito importante e acredita que se deve manter, em todas as ocasiões, “uma relação com o público que torne realidade a histórica tradição que a polícia é o público e o público é a polícia, sendo que a polícia não é mais que um conjunto de membros do público que são pagos para prestarem atenção a tempo inteiro a deveres que incumbem a todo e qualquer cidadão no interesse do bem-estar e existência da comunidade” (Tinsley, 2004, p. 42).

Quadro n.º 2 – Os nove princípios de Sir Robert Peel

| Os nove princípios de Sir Robert Peel (Fundador da Polícia Metropolitana de Londres – 1829) |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. A missão fundamental da polícia é a prevenção do crime e da desordem e não a repressão.2. A capacidade da polícia de cumprir o seu dever depende da aprovação de sua acção pelo público.3. Para obter e conservar o respeito e a aprovação do público, a polícia deve poder contar com a sua cooperação voluntária na tarefa de assegurar o respeito das leis.4. O grau de cooperação do público com a polícia diminui na mesma proporção em que a necessidade do uso da força aumenta.5. É pela demonstração constante da sua acção imparcial e não quando ela cede aos caprichos da opinião pública, que a polícia obtém o apoio da população.6. A polícia não deve recorrer à força física a menos que ela seja absolutamente necessária para fazer cumprir a lei ou para restabelecer a ordem e, mesmo assim, somente após ter constatado que seria impossível obter esses resultados pela persuasão, conselhos ou advertências.7. A polícia deve manter com o público uma relação fundada na ideia de que a polícia é o público e o público é a polícia.8. A polícia deve se limitar ao exercício estrito das funções que lhe são confinadas e se abster de usurpar, mesmo em aparência, aquelas que competem ao poder judiciário.9. A prova da eficácia da polícia é a ausência de crimes e de desordem e não a manifestação visível da sua acção. |

Fonte: Adaptado de Tinsley (2004, p. 42-43)

As sociedades sofreram mudanças, principalmente no que diz respeito à complexidade de leis que têm sido implementadas. Perderam-se alguns valores, mas penso que estes princípios estabelecem uma ponte de confiança entre o cidadão e a polícia, pois se não existe confiança torna-se mais difícil a implementação de leis e a relação entre o cidadão e a polícia fica marcada por um sentimento de desconfiança e insegurança. Cada vez mais a actividade policial deve centrar-se no cidadão: *“Le citoyen se situe au centre de l’action policière et non à sa périphérie et cela, quelle que soit la nature de la mission accomplie et l’attribution dont il fait l’objet de la part des policiers”* (Christian De Valkeneer apud Clemente, 2006, p. 59).

2.6. A Polícia e a Política

“O conjunto de palavras, polícia, políticas, organização política, politicologia, politicismo, política, político, é um bom exemplo de diferenciações surtis” (Maitland, 1885, p. 105)

Em Ciência Política, a polícia é considerada como o “objecto de estudo enquanto entidade condicionada pelo exercício do poder político” (Sarmento e Castro, 2003, p. 18) e é caracterizada como sendo opaca e pouco transparente (Durão, 2006). Há quem defenda que a polícia não deve fazer parte do poder político, mas há quem sustente que a polícia é parte integrante do poder político.

No início de 1970, Sir Robert Mark, Comissário da Polícia Metropolitana, escreveu: “Nós [a polícia], executamos o desejo comum e não aquele de qualquer governo, ministro, prefeito ou autoridade pública, tampouco o de qualquer partido político” (apud Reiner, 2004, p. 28). Segundo o autor, Reiner (2004), a polícia não se encontra abrangida pela política dos partidos políticos, mas a aplicação da lei é feita de forma imparcial. Contudo o “policiamento é uma actividade política, isto não significa que normalmente deva, ou deveria, ser visto dessa forma. O policiamento pode ser inexoravelmente político, mas não deve ser politizado, isto é, o centro de controvérsias políticas claras a respeito de sua conduta, táticas ou modo de operação e de organização” (Reiner, 2004, p. 30).

A questão da “politização” das forças policiais tem sido um dos problemas muito debatido nos últimos tempos. Sarmento e Castro (2003, p. 171), esclarece que a “cadeia hierárquica da instituição policial termina num órgão do poder político” e “existe a ideia de que a polícia é, ou deve ser, uma estrutura à margem deste poder (idem). A autora defende que nada podia ser mais errado, uma vez que a polícia age segundo leis que os próprios políticos ditam, ou melhor, “segundo leis que as opções políticas assumidas pelo legislador previamente determinam e as polícias contribuem decisivamente para a observância dessas mesmas leis” (idem, p. 171-172).

A polícia encontra-se no centro, no coração do funcionamento do Estado e as análises políticas que se fazem, em termos gerais, tendem a restringir a importância do policiamento como força e símbolo da qualidade de uma civilização política (Reiner, 2004) que asseguram uma coesão social, isto é, um contrato social (Bayle apud Oliveira, 2006). Contudo, todos os relacionamentos que tenham uma dimensão de poder são considerados políticos (Reiner, 2004) e sob esta óptica, a polícia é inevitavelmente política: “a polícia

civil é uma organização social criada e apoiada pelos progressos políticos, para aplicar os conceitos dominantes de ordem pública” (Skolnick apud Reiner, 2004, p. 28).

Muitas das actividades levadas a cabo pela polícia estão orientadas sob o controlo do comportamento que é explicitamente político, na motivação e no impacto desejado (Reiner, 2004). A polícia é uma instituição permanente e tem sobrevivido a toda e qualquer espécie de escândalos e controvérsias, permanecendo “como uma força política e cultural poderosa, mais do que qualquer outra instituição estatal em um mundo progressivamente neoliberal e privatizado” (idem, p. 81), em que o Estado tende a “esvaziar-se”.

Reiner (2004) acredita que está a ocorrer uma ruptura com o passado. A predominância do modelo de polícia estatal de Peel está a ser desafiada por um conjunto crescente e diversificado de novas mudanças. Cada vez mais a polícia está a cooperar e a competir com inúmeras outras agências e processos de policiamento, tanto no interior dos Estados como entre eles e as suas funções estão a tornar-se mais diversas e complexas. A polícia está agir “como “operários de conhecimento”, agenciando informação para organizações públicas e privadas, ligadas a regulação de uma miscelânea de tipos de risco” (Ericson e Haggerty apud Reiner, p. 281).

A polícia surge como uma “instituição específica localizada no conjunto, na articulação da organização política e de todo o sistema societal e constitui uma instituição intermediária entre o sistema político e a envolvente societal” (Loubet del Bayle, 1981, p. 516). Segundo a análise de Oliveira (2006) pode depreender-se duas razões sobre esta afirmação. Primeiramente, o facto das “instituições policiais estarem profundamente inseridas no tecido comunitário. Estando, por esta razão, sujeitas a uma dinâmica societal que resulta das transformações sociais, que num determinado momento tornam inadequados os meios de regulação social mais antigos” (idem, p. 102). A forte demanda da segurança despoletada pelos cidadãos resultará, necessariamente, numa transformação da organização, que deverá adaptar-se às novas exigências da população. Em segundo lugar, “dado que o aparecimento dos aparelhos profissionais de polícia especializados está ligado aos processos de criação dos Estados, existe, necessariamente, uma dinâmica política que resulta da existência de uma autoridade que age em nome da colectividade, editando normas e garantindo o seu cumprimento” (idem).

A polícia tomou forma na história como uma agência pouco homogénea dentro de um campo de forças onde encontramos não só o Estado, mas também sindicatos e partidos políticos, movimentos sociais, teóricos e profissionais e, especialmente, vários corpos internos (Jobard e Favre, 1997). A polícia é considerada um resultado de um complexo processo de institucionalização. Segundo estes autores a “polícia é um instrumento nas mãos da autoridade para aplicar a força” (idem, p. 205) que responde às determinações do poder político, considerando-a como “*les bras armé de l'État*” (idem). A polícia também pode ser considerada um Estado dentro do Estado, com poder suficiente para manipular o Estado, ou seja, pode alterar aquilo que foi estabelecido pelo poder político.⁸ Na verdade, o papel desempenhado pela polícia está intimamente associado com a capacidade reactiva do sistema político (Loubet del Bayle, 1981).

⁸ Cf. Brodeur, Jean-Paul (2003). Les visages de la police: pratiques et perceptions. Les presses de l'Université de Montréal

A polícia também pode ter um impacto directo no apoio ao sistema político e pode afectar a mobilização de apoio ou de ela própria ser uma fonte de apoio. A mobilização de apoio é expressa principalmente em termos de “socialização política” (Loubet del Bayle, 1981). A imagem da polícia perto do público e a imagem do sistema político encontram-se numa situação de interacção. Quanto à análise da polícia como uma fonte de apoio, a lealdade das forças policiais, torna-se um elemento de valorização do sistema de solidariedade. O mesmo autor sublinha que a própria evolução dos sistemas policiais reside, por um lado, nas mudanças que ocorram ao nível da sociedade e, por outro, na intervenção da instância política. Contudo, é necessário ter em conta que a intensidade tanto da dinâmica política como societal não é estática, ela varia de Estado para Estado e de época para época, de acordo com as suas características históricas e culturais. A história da polícia, não pode em momento algum separar-se da história política, uma vez que uma constrói a outra, uma vez que é a “especificidade de cada Estado que estrutura a especificidade das polícias” (Gleizal, Domenach e Journès apud Oliveira, 2006, p. 103). De facto, toda a polícia é uma polícia política: *“toute police remplit une fonction d’information du système politique.”* (Loubet del Bayle apud Clemente, 2006, p. 92)

Em suma, a polícia é considerada um instrumento do poder político que está ao serviço dos direitos humanos e que tem lutado contra o crime e auxiliado as vítimas (Clemente, 2006). A polícia é ainda considerada um “facto divinal para uns, um dado de somenos relevância para outros e uma presença imprescindível para todos” (Clemente, 2006, p. 15), mas a verdade é que a polícia é a agência de controlo mais visível da sociedade civil e não existe Estado sem um corpo policial.

2.7. A Polícia e a nova era de informação

“Tudo o que alguém imagina ou sonha já é um projecto do amanhã; realizá-lo ou não, depende de cada um de nós” (Sanmy)

A sociedade tem evoluído a olhos vistos e a um ritmo desenfreado no que toca ao desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação. As TIC têm proliferado a uma velocidade sem limites, “sendo que a nostalgia latente aos processos tradicionais têm de ser ultrapassadas. Ora a adaptação de novas tecnologias corresponde a uma nova alternativa de disseminação da informação (...) A revolução tecnológica em curso indicia que o suporte electrónico em formato multimédia irá desempenhar um papel dominante no futuro” (Revista Polícia Portuguesa, n.º 9, p. 14).

A Internet é hoje considerada como um “grande veículo catalisador de mudanças na comunicação, na coordenação e no controlo das organizações entre as quais as de origem pública. A aposta na sociedade da informação e nas novas tecnologias, acompanhada pela modernização das instituições são fundamentais para o desenvolvimento social” (Mateus, 2008, p. 2).

Segundo Clemente (2008, p. 20), “a nova era da informação emerge no projecto de Governo Electrónico (e-government) aplicado à prestação do serviço policial (e-policing), um empreendimento do actual Governo Constitucional para simplificar a relação do cidadão com a Administração Pública”.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

Governo Electrónico pode ser definido como o “conjunto de serviços e de acesso a informações que o Governo possibilita aos diferentes actores da sociedade civil por meios electrónicos. Isto quer dizer que o Governo Electrónico é um conceito bem mais abrangente do que o de um governo informatizado. O Governo electrónico visa ser um governo informatizado, mais aberto e ágil capaz de receber, responder e criar interacção com vista a uma sociedade melhor” (Ferrer apud Mateus, 2008. p. 4).

A implementação do governo electrónico é uma medida de cariz importante, ela pretende promover a cidadania, impulsionar a mudança nas organizações públicas, uma maior disseminação da tecnologia (para que esta contribua para o desenvolvimento do país), fomentar a integração de sistemas e de processos e promover a “inclusão digital” (Mateus, 2008). Esta tem sido uma aposta clara de Portugal nos últimos anos, que foi reforçada significativamente pelo XVII Governo Constitucional, através do Plano Tecnológico. De facto, a definição do Plano de Acção eEurope2005, agora substituído pelo programa i2010 – a *European Information Society for growth and employment*, visa essencialmente o desenvolvimento de novos serviços que aproximem os cidadãos da Administração Pública (cf. Commission of the European Communities, 2008).

O governo electrónico pode ser abordado segundo várias ópticas: ao nível do cidadão, com a possibilidade de oferecer serviços com grande utilidade pública; ao nível dos processos, de acordo com o *modus-operandi*; ao nível da cooperação, com uma maior integração de informação e articulação entre organismos; e ao nível da gestão do conhecimento, com a disponibilização do conhecimento gerado por órgãos públicos (Mateus, 2008).

Para a Comissão Europeia, as “TIC podem ajudar a Administração Pública a superar diversos desafios, embora, a ênfase não deva ser dada a estas, mas antes, à sua utilização combinada com mudanças organizacionais e à aquisição de novas competências, que melhorem os serviços públicos, os processos democráticos e as políticas públicas” (Mateus, 2008, p. 3).

Desta forma, o Estado português tem vindo apostar fortemente numa cultura de informação e a polícia não podia ficar de fora deste projecto. Como se pode constatar, as tecnologias de informação têm uma importância acrescida, tanto para o desenvolvimento dos serviços como no contacto com o cidadão. Pretende-se uma maior partilha de conhecimento, maior transparência, melhoria na oferta dos serviços disponibilizados, redução de custos, redução de burocracia, mais eficiência, um Estado mais aberto centrado num aumento de qualidade, eficiência e eficácia.

Polícia em movimento, sistema de queixa electrónica, portal verão seguro, sistema de perdidos e achados, táxi seguro, programa nacional de vigilância, esquadra XXI são alguns dos programas que a polícia tem vindo apostar e a implementar, com o objectivo de chegar mais perto do cidadão. Estes programas são inspirados no Simplex (simplificação de procedimentos) e no PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) orientados para simplificar a relação dos cidadãos com a Administração Pública e do próprio trabalho das várias FSS.

Através destas iniciativas, a polícia procura, de um modo inovador, “manter um clima de seguridade e obstar à vitimação criminal” (Clemente, 2008, p. 21). Alguns exemplos. A queixa electrónica é um projecto que segundo o Coronel Carlos Lourenço, coordenador das equipas da Unidade de Tecnologias de Informação de Segurança (UTIS), responsável pelo projecto, tem como objectivo criar um balcão único virtual de

atendimento e apresentação de queixas, facultando aos cidadãos um acesso, de forma integrada, a toda a informação que seja proeminente para a protecção contra o surgimento de atentados à segurança, bem como “às aplicações e microsítios disponibilizados para a protecção de vítimas de crimes” (Fernandes, 2009, p. 1), constituindo uma peça central de um Portal de Segurança. É um sistema partilhado pela PSP, GNR e SEF. Para além da queixa, o programa permite ainda o “esclarecimento e encaminhamento do cidadão para os procedimentos a adoptar na apresentação da sua denúncia ou queixa, de forma a agilizar o processo de recepção e tratamento das mesmas” ou “a consulta sobre o estado do processo até que este transite para a entidade competente” (idem).

O Portal Verão Seguro é um portal que disponibiliza vários conselhos úteis aos cidadãos destinados a reduzir as oportunidades de crime, com o “reforço de medidas passivas de segurança nas residências, durante ausência do proprietário ou inquilino” (Clemente, 2008, p. 21-22). É um processo muito inovador, uma vez que permite ao cidadão formular o seu pedido de vigilância do domicílio sem que seja preciso deslocar-se junto das Forças de Segurança. É um processo que se apresenta totalmente desmaterializado.

O programa Polícia em movimento visa principalmente a simplificação de procedimentos, para uma maior eficácia na acção policial e de segurança, uma melhoria na operacionalidade, na recolha de dados e nas transacções entre os sistemas de informação, isto é, um acesso mais rápido, permanente e actual à informação na base de dados. Este programa tem como objectivos “a introdução nas viaturas policiais e a disponibilização aos agentes policiais apeados de meios tecnológicos móveis de acesso à informação, permitindo conhecer *in loco*, as viaturas furtadas a apreender, pessoas procuradas, histórico das contra-ordenações, cartas de condução, etc. Para além disso, este sistema permite, ainda, a execução electrónica, no terreno, dos autos de contra-ordenação e respectivo pagamento das coimas” (Oliveira, 2006, p. 301) mostrando ser um projecto inovador.

O e-policing é um serviço que é prestado pelas Forças de Segurança, para além de ser um serviço revolucionário na relação com o cidadão, as próprias Forças de Segurança adoptam programas que possibilitem uma maior resposta aos problemas da sociedade, bem como uma melhoria na interacção entre as pessoas e as aplicações. O e-learning, a Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) e o Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança em Portugal (SIRESP) são alguns dos sistemas que simplificam e permitem uma interacção entre as várias Forças de Segurança.

O e-government é um conceito que assenta na ideia de que todas as instituições devem trabalhar em conjunto, em consonância, com o intuito de utilizar a tecnologia para melhorar o relacionamento existente entre o cidadão, os parceiros, a administração pública, através da prestação de serviços, informação e conhecimento de melhor qualidade, mais rapidamente e com menos custo. O e-government é uma ferramenta indispensável à gestão interna e externa da polícia (cf. entrevista, anexo B) e seria um disparate se o Estado e as polícias não o rentabilizassem ao máximo. As potencialidades que advêm dos sistemas de comunicações e de informação constituem um elemento facilitador para rentabilizar a segurança. Contudo, existe um conjunto de situações que continuam a exigir a presença policial, nomeadamente, os modelos de policiamento, de prevenção, de investigação, de resposta a solicitações, de protecção, de ordem, segurança e tranquilidades públicas. As potencialidades das tecnologias são enormes e a sua utilização nunca deve ser

excessiva e indevida, pois poderia conduzir a um controlo indevido dos cidadãos, claramente limitador dos direitos, liberdades e garantias individuais.

2.8. O caso especial das Forças de Segurança

“A polícia pode ser a nossa guardiã, mas quem guarda os guardas?” (Dirk Ryneveld, 2004, p. 8)

O modelo policial português é um modelo centralizado e pluralista, composto por duas forças de segurança pública, a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana e dois serviços de segurança especializados, a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

O modelo policial português encontra as suas raízes no modelo francês, numa polícia nacional e com uma administração central. As polícias municipais, uniformizadas, armadas e reguladas pelas autarquias locais têm sido implementadas nos últimos anos em várias cidades do país, no entanto, só a GNR e a PSP continuam a ser consideradas as polícias detentoras da ordem e da segurança portuguesas (Durão, 2006). A história particular de cada Estado produz o sistema policial e as suas próprias peculiaridades assentam em objectivos próprios (Clemente, 2006) (cf. figura 1).



Fonte: adaptado de MAI (2006) Estudo de racionalização de estruturas da GNR e PSP

A Polícia de Segurança Pública, é uma força policial de natureza civil, armada e uniformizada, está presente essencialmente em áreas urbanas do território nacional e tem por funções “defender a legalidade democrática, de garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” (art.º 1.º, n.º 2 da Lei n.º 53/2007) e compete-lhe ainda, a prevenção da criminalidade, em particular da criminalidade organizada e terrorismo, entre outros.

A Guarda Nacional Republicana é uma “força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas” (art.º 1.º, n.º 1 da Lei n.º 63/2007) com uma estrutura concentrada e exerce a sua actividade nas partes do território que não são abrangidas pela PSP, que coincide

essencialmente com o meio rural, é também dotada de uma autonomia administrativa. A GNR tem como missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei” (art.º 1º, n.º 2 da Lei n.º 63/2007).

A PSP depende do Ministério da Administração Interna bem como a GNR. Mas esta última, enquanto força militar, depende igualmente do Ministério da Defesa Nacional (MDN), tendo assim uma dupla tutela. A GNR depende do MAI na questão do recrutamento, administração, disciplina e execução de serviço, decorrente da sua missão geral e do MDN, no que diz respeito à uniformização e normalização do armamento e equipamento, doutrina militar e nas relações com as Forças Armadas.

Nos termos da lei n.º 37/2008, a Polícia Judiciária é considerada um “corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa” (art.º 1º).

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é um “serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa, com competências na área da circulação e controlo de estrangeiros” (art.º 1º, Decreto-lei n.º 252/2000).

O universo desta investigação delimita o campo de actuação apenas à PSP e à GNR, porque constituem as principais Forças de Segurança do modelo policial português. De acordo com Anaxagore (apud Clemente, 2006, p. 49), o dualismo policial faz parte da balança de poderes: “*Le dualisme est un des éléments constitutifs de la démocratie*”. O sistema policial português situa-se entre o dualismo puro e um pluralismo moderado.

A PSP e a GNR foram alvo de uma racionalização, no contexto da segunda fase do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). Segundo o estudo de racionalização de estruturas da PSP e da GNR pretende-se fazer mais, “não só procurando o aumento dos níveis de eficácia das funções nucleares já desempenhadas, por via da “rentabilização” e aumento do desempenho individual e conjunto dos meios, como estendendo o leque de áreas de actuação para melhor utilização de recursos existentes” (MAI, 2006, p. 63).

Figura n.º 2 - Novo modelo das Forças de Segurança



Fonte: Adoptado de MAI (2006) Estudo de racionalização de estruturas da GNR e PSP

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

Pretende-se “fazer, no mínimo, mais com os mesmos recursos, mas possivelmente até... com menos recursos. Fazer melhor, de forma mais eficiente... simplificando estruturas centralizadoras e processos de trabalho burocratizados. Focar na actividade nuclear e valorizá-la” (MAI, 2006, p. 64). As Forças de Segurança, ou melhor, a GNR e a PSP, integram o sistema público de regulação do comportamento aditivo, distinguindo-se das restantes instituições votadas à conformidade social pelas suas capacidades coercivas: “a Polícia reveste *prima facie* o manto de Força de Segurança” (Clemente, 2006, p. 16).

CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

“O primeiro sentimento do Homem foi o da existência, o seu primeiro cuidado, o da conservação”

(Jean-Jacques Rousseau, 1712-1778)

As transformações do mundo contemporâneo requerem políticas públicas de segurança que sejam “insistentemente repensadas frente às constantes mudanças e reivindicações da sociedade e que a Administração Pública tenha o seu escopo aprimorado para uma efectividade cada vez mais adequada como resposta do Estado à sociedade” (Ribeiro e al., 2003, p. 1).

3.1. A Segurança

“A principal lição traduz-se em reconhecer que a segurança é um tema transnacional, que afecta todas as sociedades civis e que não consente numa distinção operacional entre segurança interna e segurança externa.

Por muito discutível que seja a definição de segurança, a expressão inglesa *garantee of safety* parece corresponder ao núcleo duro do conceito” (Adriano Moreira)

No Estado de Direito Democrático, a segurança é um direito fundamental dos cidadãos e uma obrigação essencial do Estado. É fundamentalmente um dever do Estado, que, para além de ser responsável pela segurança, compete-lhe constitucionalmente, “garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático” (art.º 9º, alínea b) da CRP) e cada cidadão tem o dever de colaborar na prossecução dos fins de segurança interna, “acatando as ordens legítimas das autoridades e não obstruindo o exercício das competências pelos agentes das Forças de Segurança” (Clemente, 2006, p. 23).

A segurança pode ser considerada um conceito pluridimensional e “engloba o carácter, a natureza e as condições de um estado de tranquilidade resultante da ausência de qualquer perigo” (Fernandes, 2005, p. 30), e debruça-se sobre os problemas económicos, ambientais, políticos e sociais. A segurança é “o estado de tranquilidade e de confiança mantido por um conjunto de condições materiais, económicas, políticas e sociais, que garante a ausência de qualquer perigo, tanto para a colectividade como para o cidadão individualmente considerado” (idem).

Nenhum Estado, sendo a instituição que é, pode cuidar da segurança das pessoas e dos bens, como dos “valores e dos padrões culturais, ou assegurar a manutenção da ordem, sem primeiro cuidar da sua própria preservação. Por isso, o fim de conservação do próprio Estado corresponde à necessidade evidente de preservação institucional e é o primeiro motivo determinante para a organização e estruturação do aparelho do Poder Político” (Fernandes, 2005, p. 30-31).

O direito fundamental à segurança assume duas dimensões: uma positiva outra negativa. No que diz respeito à dimensão positiva da segurança, esta “traduz-se no direito à protecção do concidadão, através do poder político, contra a agressão ou a ameaça de outrem, enquanto, a dimensão negativa consubstancia-se no

direito subjectivo à seguridade, ou seja, no direito de defesa, perante os eventuais actos injustos da Administração Pública” (Clemente, 2006, p. 22; cf. Valente, 2005).

O debate em torno da redefinição do conceito de segurança tem sido impulsionado, principalmente, por questões económicas e ambientais (1970 e 1980) e por questões de identidade e criminalidade transnacional (1990), que gerou um conjunto diversificado de opiniões que torna clara a falta de consenso que existe em torno do conceito de segurança (Fiães Fernandes, 2005). A segurança pode ser abordada perante dois pontos de vista: a tradicional, em que “a segurança é entendida em termos estritamente militares e centrada nas questões de sobrevivência do Estado” (Fiães Fernandes, 2005, p. 135); e a não tradicional, em que “o conceito de segurança é objecto de um alargamento às questões sociais, económicas e ambientais e de um aprofundamento, em que outros *referent objects* passam a ser considerados” (idem).

Dentro da abordagem tradicional destaca-se a escola realista, em particular para o pensamento do neo-realista Stephen Walt. Para os realistas, a segurança é construída na obtenção de poder pelos Estados, que constitui o actor central, com o fim de garantir a sua sobrevivência contra as ameaças objectivas, sendo que o sistema internacional vive num contexto anárquico puro (Fiães Fernandes, 2005). Esta escola tem uma visão muito restrita da segurança, uma vez que parte do princípio que as ameaças à sobrevivência do Estado tem uma origem externa.

Para a escola liberal, a segurança representa o principal desafio ao realismo. Os factores institucionais, económicos e democráticos são dimensões determinantes para instaurar a paz, mais determinantes que a variável militar (Fiães Fernandes, 2005). Durante os anos 80 surge a “escola Copenhaga”. Esta escola procede principalmente do pensamento de vários autores, Ole Weaver, Barry Buzan e Japp De Wilde. Esta “escola” apresenta um contributo muito inovador na problemática da segurança. Segundo estes autores, o conceito de segurança tem de englobar várias dimensões: uma dimensão económica, sendo que a mudança económica pode ser uma fonte de insegurança para a posição e poder de um Estado, podendo implicar o seu declínio; uma dimensão societal, ligada à sobrevivência identitária dos actores estatais, como também ao nível infranacional ou supranacional que contribuem para modificar a identidade do Estado; e uma dimensão ambiental, aliada a uma preservação das condições ecológicas que tendem a suportar o desenvolvimento das actividades humanas, em detrimento da emergência de novas ameaças e de novos riscos (Fiães Fernandes, 2005).

O conceito de segurança pode adquirir variados significados, dependendo dos indivíduos, da sociedade e dos momentos históricos a que este conceito é reportado, ou seja, ele emerge e muda segundo o resultado que advém do discurso proferido pelas elites com o intuito de securitizar determinados assuntos ou campos. A segurança é um “conceito socialmente construído, adquirindo um significado especial apenas num contexto social específico” (Fiães Fernandes, 2005, p. 138).

O conceito de segurança registou uma evolução muito significativa do século XVIII para o século XX. As transformações no Estado e o seu crescente papel na sociedade implicaram também transformações ao nível do conceito de segurança (Oliveira, 2006). Durante o Estado absoluto a segurança e a justiça “tinham uma dimensão fundamentalmente patrimonial e a responsabilidade pela sua execução competia ao soberano, detentor do poder absoluto” (idem, p. 53). Na fase liberal do Estado constitucional ou de direito “o conceito de segurança estava, sobretudo, ligado à protecção da vida e da propriedade e das estruturas do Estado

moderno, isto é, da nova ordem pública” (Oliveira, 2006, p. 53-54). Durante esta fase, o Estado passou a monopolizar a segurança, isto é, passou a ser o único detentor da segurança, servindo de intermediário na conflitualidade interpessoal entre os particulares. No período do Estado-providência, o conceito de segurança transforma-se devido à forte demanda dos cidadãos, exigindo mais ao Estado, não apenas “uma mera protecção coerciva dos direitos e liberdades, mas, todo um conjunto de actuações em diversas áreas da vida social, especialmente na protecção de riscos e perigos reais e prováveis” (Oliveira, 2006, p. 54).

De acordo com esta evolução, a polícia transformou-se num serviço público orientado para a satisfação das necessidades dos cidadãos, para cumprimento das políticas governamentais. O cidadão passa a ter um lugar de destaque, um lugar central na segurança dispondo de um direito à segurança pública, que deve entender-se “como aquela situação social que se caracteriza por um clima de paz, convivência e de confiança mútua que permite e facilita aos cidadãos o livre e pacífico exercício dos seus direitos individuais, políticos e sociais, assim como o normal funcionamento das instituições públicas e privadas” (González apud Oliveira, 2006, p. 54).

Seguindo esta linha de ideias, pode-se dizer que a segurança deixou de ser um problema exclusivo da polícia para se materializar numa parceria com os cidadãos, passando a segurança a ser coproduzida com a participação directa dos próprios cidadãos ou dos seus representantes, na busca de respostas e soluções para os problemas de criminalidade e insegurança (Fiães Fernandes, 2006). Como já se pôde verificar no primeiro capítulo, o Estado, tem vindo a perder o seu poder como actor principal, por causa da emergência de novos actores não estatais que “actuam de forma subsidiária e complementar à sua actividade” e entram em competição com o Estado, colocando novos desafios e problemas de segurança. São actores infranacionais, transnacionais, subnacionais que desafiam o poder e a soberania do Estado, obrigando à sua redefinição, bem como às pertenças dos cidadãos e das sociedades, pois difundem ideias e valores que em certos casos, desempenham papéis tão cruciais e importantes como o próprio Estado-nação.

Esta competição acaba por afectar a ideia de fronteira, isto é, a fronteira de segurança já não coincide com a “fronteira geopolítica”, devido às profundas alterações após o 11 de Setembro de 2001, as ameaças são cada vez mais regionais e globais. Com a crescente interdependência e a integração em blocos regionais há uma desvalorização da “fronteira geopolítica”. Esta realidade produz “uma redução do alcance prático da ideia de segurança interna enquanto realidade autónoma e circunscrita ao interior das fronteiras geopolíticas, desde logo porque a própria interiorização pode construir factor de erro na concepção das políticas públicas de segurança” (Fiães Fernandes, 2005, p. 143-144).

Com a crise de governabilidade (início do século XXI), com a crescente globalização ou a descontextualização dos sistemas sociais próprias da modernidade, o surgimento de novos actores, a dificuldade de definir as linhas de fronteira, traduz-se no aparecimento de um conjunto de factores sociais, económicos e culturais incitadores de insegurança. O Estado, ao nível nacional, tornou-se incapaz de responder aos problemas reais e, demasiado burocratizado para garantir o tratamento adequado e diferenciado de certos problemas sociais locais (Fiães Fernandes, 2005). O Estado é cada vez menos capaz de sozinho resolver certos problemas internos, decorrentes da crescente interdependência e globalização.

Com o aparecimento de espaços “macro-securitários de tipo supra-estatal, como o espaço policial europeu, fez das seguranças nacionais uma questão multilateral” (Amadeu, 2004, p. 74). E simultaneamente,

“a exigência de uma maior atenção às necessidades de uma segurança vinculada aos cidadãos e às suas solicitações básicas desenvolveu um crescente interesse pelos aspectos micro-securitários, num espaço local que reclama para si a área da assistência, da solução de problemas, da mediação, entre outros, mas que, ao mesmo tempo, se consagra também como o espaço das inseguranças da pequena delinquência, do risco e dos medos dos cidadãos” (idem).

Com a forte demanda de segurança por parte dos cidadãos, face ao aumento do crime, dos comportamentos anti-sociais e o sentimento de insegurança, o monopólio que até então era assegurado pelo Estado está em risco, porque o cidadão está cada vez mais exigente e pretende respostas claras, dadas a tempo, às suas necessidades. O conceito de segurança está em transformação.

3.2. Segurança e Liberdade

“A liberdade sem segurança almeja a anarquia, enquanto a segurança sem liberdade abre a porta ao autoritarismo” (Juiz Conselheiro Marques Vidal, 2002)

A segurança e a liberdade são dois direitos importantes para a existência de um Estado de Direito Democrático. A Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a própria Constituição da República Portuguesa evidenciam a importância que estes dois conceitos assumem na esfera jurídica, política e social do Estado Português.

Segundo Dias (2001, p. 63), o conceito de segurança só se “consolida, necessariamente e a par da concepção da liberdade, a partir da Revolução Francesa, cujos postulados da Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão apontam para a afirmação e consagração formal dos direitos e liberdades do homem, em especial, numa perspectiva negativa, isto é, libertando o homem das amarras do Estado e, por conseguinte, restringindo o poder deste último”.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem consagra no seu artigo 3º que “todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem no disposto do art.º 5º refere-se ao direito à liberdade e à segurança (apud Dias, 2001, p. 64). Segundo Jorge Miranda (apud Dias, 2001, p. 65) se atender à nossa ordem jurídica, os conceitos de liberdade e segurança, surgem consagrados no Título I, artigos 1º a 3º, da Constituição de 23 de Setembro de 1822 e enunciam o seguinte: “art.º 1º - A Constituição política da Nação Portuguesa tem por objectivo manter a liberdade, segurança e propriedade de todos os Portugueses; art.º 2º - A liberdade consiste em não serem obrigados a fazer o que a lei não manda, nem a deixar de fazer o que ela não proíbe. A conservação desta liberdade depende da exacta observância das leis; art.º 3º - A segurança pessoal consiste na protecção, que o governo deve dar a todos, para poderem conservar os seus direitos pessoais”.

Os conceitos de segurança e liberdade são “indissociáveis e a sua complementaridade resulta a protecção dos direitos fundamentais do homem, como sejam a integridade física e moral, a livre circulação, a reserva da intimidade da vida privada, a produção artística, a criação intelectual, entre outros” (Dias, 2001, p. 65). Contudo, o conceito de liberdade não é totalmente absoluto, pois o conceito de ser livre significa poder

fazer-se tudo o que a consciência determina sem interferir com a liberdade dos outros. Portanto, “a liberdade de cada um é relativizada pela liberdade de todos; é condicionada pela organização política da sociedade a que se pertence, pelas normas de conduta estabelecidas e em vigor e pelas pressões sociais decorrentes das tradições, dos costumes e dos padrões culturais predominantes nas comunidades” (Manuel Dias, 2001, p. 7), ou seja, a relação entre a liberdade e a segurança não se compatibiliza com uma concepção redutora das garantias individuais: “A harmonização entre liberdade e segurança é, cada vez mais, a liberdade de cada cidadão face à segurança dos outros, a segurança de cada cidadão face à liberdade dos outros” (Rodrigues apud Clemente, 2006, p. 25). Se não houver liberdade, o cidadão transforma-se num súbdito e a falta de segurança condiciona e dificulta o exercício das liberdades (Dias, 2001).

Existiu um tempo em que a segurança se sobrepunha sempre à liberdade. Para certos e determinados sectores ideológicos, a segurança era vista como “inimiga ou rival da liberdade, pelo que havia de preservar esta face àquela” (Canas, 2005, p. 196-197). Hoje em dia, todos sabem que não existe liberdade sem segurança e isso é comprovado pela Constituição, quando se fala da trilogia das funções da polícia: a defesa da legalidade, a garantia da segurança interna e a garantia dos direitos (da liberdade) dos cidadãos (art.º 9, da CRP).

A segurança é hoje considerada uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um “bem público” (Teixeira, 2002). Sem segurança não há desenvolvimento económico, não há democracia, não há liberdade. Nas palavras de Severiano Teixeira (2002, p. 10) “o pensamento tradicional que defendia que mais segurança era igual a menos liberdade é claro, hoje, que a segurança é um factor de liberdade. A segurança é condição de liberdade como a liberdade é condição da democracia”, não existe uma sem a outra, uma vez que a segurança é “configurada constitucionalmente como um direito fundamental conexionado com o direito à liberdade” (Serrano, 2006, p. 56). A verdade é que “a consolidação entre estes dois pilares da democracia – o exercício dos direitos e liberdades e a segurança das pessoas – depende em muito da acção das Forças e Serviços de Segurança, cuja actividade se encontra rigorosamente subordinada ao princípio da legalidade e às regras próprias do Estado de Direito” (Lopes, 2006, p. 11).

3.3. Segurança interna e segurança externa

“Nem totalmente internas, nem genuinamente externas” (Lutterbeck)

O Estado Português tem como tarefas fundamentais, “garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que o promovam”, “garantir os direitos e liberdades fundamentais”, “promover o bem-estar e a qualidade de vida” e “promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional” (art.º 9º da CRP), ou seja, tem o dever de providenciar a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento do país.

A Polícia e as Forças Armadas assumem um papel preponderante no âmbito da segurança do Estado e de toda a sociedade. De acordo com o disposto do art.º 272º da CRP, a polícia “tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

Compete ainda ao Estado, a obrigação de assegurar a defesa nacional, que está a cargo das Forças Armadas, como vem regulamentado no art.º 273º da CRP. Segundo o art.º 273º, n.º 2 da CRP, a “defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer ameaça externa”.

Tanto a Polícia como as Forças Armadas têm como principal objectivo garantir a segurança do Estado, da sociedade e dos cidadãos. A Polícia tem como competências, a manutenção/reposição da ordem pública, a prevenção e investigação criminal, correspondente à segurança interna, relativamente às Forças Armadas, compete as situações de declaração de guerra, de estado de sítio ou emergência, contra agressões ou ameaças externas, correspondendo à segurança externa. Relativamente ao problema da segurança, a Polícia preocupa-se com o respeito pelos direitos e liberdades do cidadão, enquanto as Forças Armadas preocupam-se com o respeito pela independência, dos direitos e da segurança do Estado-nação. Em casos mais extremos, em que as Forças de Segurança já não tenham capacidade para lidar com o problema, as Forças Armadas podem auxiliar e até substituírem a Polícia. Na opinião dos entrevistados (cf. entrevistas, anexo A e B), tanto a segurança interna como a defesa têm regras próprias, mas não quer isso dizer que não possam trabalhar em conjunto, é necessário que seja definido um patamar intermédio onde se defina as áreas e modalidades onde estas possam cooperar e colaborar. Só existe uma competição se não estiverem definidas as competências e os patamares de intervenção.

Na verdade, a segurança é apenas uma, assume é duas vertentes: uma interna e outra externa. O que acontece quando a Polícia Civil é pouca e as Forças Armadas são demasiado? Existe uma policização das Forças Armadas e uma militarização das Forças de Segurança, ou seja, nos tempos que decorrem, a segurança interna tem vindo a ser externalizada e a segurança externa, internalizada, procurando fazer face às novas ameaças e riscos que têm surgido nos últimos tempos.

Com os ataques terroristas de 11 de Setembro a separação entre segurança interna e externa torna-se meramente artificial, “quer por virtude do reforço da integração europeia quer em resultado da transnacionalização dos vários tipos de criminalidade” (Lopes, 2006, p. 7). Damos conta que o conceito de segurança interna, sob a ameaça do terrorismo internacional especificamente direccionado contra as democracias ocidentais, tem “evoluído no sentido de agregar áreas de defesa e protecção tradicionalmente distintas e justapostas. Hoje a noção de segurança passa pela absorção de áreas de acção, no passado consideradas estanques na dicotomia segurança interna/segurança externa e apela ao esforço colectivo e individual na defesa dos valores da democracia” (Lopes, 2006, p. 10). Pretende-se uma cooperação e colaboração entre as várias Forças de Segurança e as Forças Armadas, com principal destaque para a definição de um nível intermédio de actuação, como foi referido.

A segurança depende cada vez mais da capacidade de integração da acção das múltiplas polícias em colaboração e em consonância com as várias actividades de outros organismos dos Estados, da administração central e das Autarquias, envolvendo também as estruturas da sociedade civil (Lopes, 2006).

3.4. Os desafios da Segurança

“O Muro de Berlim caiu e as Forças Armadas nada mudaram. Dois aviões derrubaram as Torres Gémeas em Nova Iorque e a resposta do governo americano foi tão tradicional como inútil: invadamos o Iraque”
(Tenente Carlos Correia et al., 2009)

Com a evolução natural das sociedades e do mundo, surgem novos desafios, novas ameaças, novos riscos que importa acautelar deste cedo. O quadro pós-Guerra Fria é uma crescente abertura das fronteiras, “com uma indissolúvel ligação entre os aspectos internos e externos da segurança” (Conselho Europeu, 2003, p. 2), isto é, abriu portas à globalização trazendo ameaças mais complexas e com ligações entre si, acelerando as mudanças de poder e revelando a existência de diferenças de valores (Conselho Europeu, 2008).

Os novos desafios de segurança podem ser analisados sob três níveis. A nível horizontal, “provoca uma transformação da identidade de uma sociedade através da assimilação de um conjunto de valores de uma comunidade vizinha” (Montalvão Sarmento, 2006, p. 167). Ao nível vertical caracteriza-se através de “uma integração numa cultura mais ampla, provocando uma reacção defensiva por parte da sociedade e finalmente as migrações, porquanto ameaçam a sociedade por provocarem uma alteração da sua composição identitária” (idem). Num sistema de complexidade crescente, como é que o Estado se mantém como ponto de referência em termos do sistema político e continua a servir para a construção da identidade colectiva? (Montalvão Sarmento, 2006).

Acontece que o papel do Estado-nação tem vindo a sofrer profundas transformações, isto é, face ao novo cenário tanto no quadro nacional, europeu e internacional, o Estado por si só, não tem capacidade para, de forma eficiente e célere, responder a tais desafios acabando por afectar o conceito de segurança. A verdade é que à medida que o cidadão toma consciência das vulnerabilidades e dos riscos, maior é a incerteza e a insegurança que os cidadãos sentem. O cidadão torna-se cada vez mais exigente com o Estado, buscando maiores níveis de segurança. O Estado vê-se “obrigado” a substituir a sua forma tradicional de segurança por “actividades que visam proporcionar uma segurança de carácter integral, alargando os seus domínios, de natureza transversal, assente em múltiplos instrumentos, que permitam prevenir, conter e combater um largo espectro de ameaças e riscos” (Montalvão Sarmento, 2006, p. 167). Neste contexto, o Estado perde a sua centralidade na área da segurança e vê-se confrontado com a emergência de novos actores, sendo “obrigado” a redefinir-se. Nesta redefinição, o Estado recorre a vários instrumentos de forma a produzir uma resposta multidimensional, associando vários actores e integrando várias áreas da sua actividade.

O mundo deixou de ser bipolar, apresentando tendências multipolares mais diversificadas e a ameaça que antes estava bem definida desapareceu, deu lugar a riscos e perigos, considerando uns novos e outros antigos, que apenas subiram na hierarquia das preocupações dos Estados (Garcia, 2006) e mudaram de intensidade, nomeadamente o terrorismo e a criminalidade organizada e transnacional.

De acordo com Mendes⁹ e Lucas (2009, p. 5) estamos a viver num cenário bastante preocupante, fruto de diversos factores¹⁰, onde o “poder e influência de grupos não estatais, as guerras, a pobreza, as doenças, o

⁹ Mário Mendes, Juiz-Conselheiro, actual Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna

crime e a insegurança, a concorrência no acesso a recursos naturais, a cada vez mais acentuada dependência energética” (água, energia, sistemas de transporte e comunicações)¹¹, constituem verdadeiros e constantes desafios globais. Estes novos desafios articulam-se com o novo quadro de ameaças.

Um novo quadro de ameaças irrompeu sobre a segurança internacional, que se reflecte na segurança interna de cada Estado, ameaças mais diversificadas, menos visíveis, menos previsíveis, multifacetadas e inter-relacionadas, transversais, difusas, frequentemente assimétricas, desconhecidas, originadas por adversários múltiplos, polimorfos, não identificados e de difícil localização, substituindo assim as ameaças tradicionais, habitualmente originadas por indivíduos ou sectores que eram conhecidos e geograficamente localizáveis (cf. entrevista, anexo A).

Relativamente às novas ameaças destacam-se, o terrorismo¹² global de cariz fundamentalista, a globalização desregulada dos mercados financeiros, a proliferação das armas de destruição maciça¹³, os conflitos regionais¹⁴, os Estados fracassados fruto muitas vezes de uma má governação¹⁵, a corrupção endémica que mina os Estados, a pirataria¹⁶, a criminalidade organizada internacional¹⁷, o “enfraquecimento do sistema estatal (ou mesmo da sua ausência) e a privatização do uso da força”, a “explosão demográfica nalgumas regiões, associada à contrafacção do crescimento populacional nos países desenvolvidos e à imigração ilegal e descontrolada, as alterações climáticas¹⁸, as catástrofes naturais, os desastres ambientais e as pandemias, uso ilícito das novas tecnologias e conhecimentos científicos” (Mendes e Lucas, 2009, p. 7-8).

Há ainda a considerar os conflitos de natureza étnica ou ligados a fundamentalismos religiosos. Estes novos desafios exigem respostas amplas e, em muitos casos, transnacionais. Por outro lado, o “processo evolutivo criou novas e graves vulnerabilidades para as sociedades, ao conduzir a civilização a uma

¹⁰ Um “quadro internacional complexo, caracterizado pela interdependência, a transnacionalização e a desterritorialização das relações entre Estados e Organizações” (Mendes e Lucas, 2009, p. 5).

¹¹ Prevê-se que haja um declínio da produção europeia o que implica que até 2030, quase 75% do petróleo e do gás que consumimos terá de ser importado. Pretende-se uma “maior diversificação dos combustíveis, das fontes de abastecimento e das rotas de trânsito é tão essencial como a boa governação, o respeito pelo Estado de direito e o investimento nos países de origem” (Conselho Europeu, 2008, p. 5).

¹² De acordo com análise do Conselho Europeu (2003, p. 3), a “Europa é simultaneamente um alvo e uma base para o terrorismo: há países europeus que foram designados como alvo e sofreram atentados. Foram descobertas bases logísticas de células da Al Qaeda no Reino Unido, em Itália, na Alemanha, em Espanha e na Bélgica. Torna-se indispensável uma actuação concertada a nível europeu”.

¹³ Esta ameaça pode ser considerada a maior ameaça à segurança. Hoje em dia estamos a entrar “numa nova fase perigosa, que abre a possibilidade de uma corrida às ADM, especialmente no Médio Oriente. A disseminação da tecnologia em matéria de mísseis, o progresso das ciências biológicas e materiais radiológicos, colocam a Europa numa situação de risco” (Conselho Europeu, 2003, p. 4).

¹⁴ Segundo a estratégia do Conselho Europeu (2003, p. 4), “O conflito pode conduzir ao extremismo, ao terrorismo e ao fracasso dos Estados e oferece, além disso, oportunidades à criminalidade organizada. A insegurança regional pode estimular a procura de ADM. Para fazer face às novas ameaças, que tantas vezes assumem formas capciosas, a via mais prática consistirá, nalguns casos, em resolver os velhos problemas dos conflitos regionais”.

¹⁵ Devido ao “abuso do poder, debilidade das instituições e ausência de responsabilização – e as guerras civis constituem factores que corroem os Estados por dentro” (Conselho Europeu, 2003, p. 4).

¹⁶ Nova dimensão da criminalidade organizada.

¹⁷ Esta ameaça pode estar ligada ao terrorismo e até a Estados fracos ou enfraquecidos. São actividades como o tráfico transfronteiriço de drogas, mulheres, migrantes clandestinos e armas que abalam o primado do direito e a própria ordem social (Conselho Europeu, 2003).

¹⁸ Considerado um multiplicador de ameaças.

dependência, praticamente absoluta, de tecnologias e sistemas que, pela sua importância são cada vez mais consideradas críticas” (Mendes e Lucas, 2009, p. 5).

Todo este cenário exige respostas concisas, claras, novas políticas de governação eficientes e eficazes, capazes de obter resultados positivos. Que tipo de políticas podem dar resposta a esta conjuntura? Principalmente, pretendem-se políticas de segurança internacionais, com uma maior cooperação e coordenação entre os vários países e organizações, uma melhor articulação na gestão dos recursos humanos, das informações, das forças policiais e de segurança, do poder judicial, do sector económico e financeiro, da tecnologia, da ciência e da diplomacia, isto é, um conjunto de factores, sendo que todos os contributos são bem-vindos para a minimização destas ameaças que se fazem sentir em todo o mundo.

As novas políticas de governação devem ainda, “circunscrever, as dimensões interna e externa da segurança; os “alvos” ou interesses civis e militares; as áreas *security* e *safety*; o sector público e o sector privado; as parcerias público-privadas; e a dimensão global, nacional e local da segurança” (Mendes e Lucas, 2009, p. 8), aumentando a sua transparência e flexibilidade, pois os progressos têm sido lentos e incompletos.

O Conselho Europeu (2003, p. 6) defende que “o futuro dependerá, em parte, da nossa actuação” em conjunto, pois é esta a justificação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). A União Europeia pretende uma Europa mais efectiva, eficaz, coerente, activa na prossecução dos objectivos estratégicos, evitar, a tempo, que as ameaças se transformem em fontes de conflito, um maior empenhamento em relação aos vizinhos (criação da PEV – Política Europeia de Vizinhança em 2004) e uma ordem internacional baseada num “multilateralismo efectivo”, traduzido numa intensificação de parcerias (Conselho Europeu 2003 e 2008). No entanto, segundo o relatório do Conselho Europeu (2008, p. 9), “cada situação exige uma utilização coerente dos instrumentos, designadamente políticos, diplomáticos, de desenvolvimento, humanitários, de resposta a crises, de cooperação económica e comercial, de gestão civil e militar de crises”.

Neste novo contexto internacional, o conceito e as estratégias de segurança interna necessitam de ser repensadas e redefinidas, tendo em conta todo este quadro de novas ameaças, vulnerabilidades e riscos que afectam as sociedades contemporâneas, no entanto, este novo conceito está ainda “condicionado pela imperiosa necessidade de cooperação, tanto no domínio bilateral, como europeu, como a uma escala mundial” (idem). As ameaças e os riscos também devem ser encarados dentro dos quatro pilares que constituem a Segurança Interna - Informações, Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (cf. quadro n.º 3). O novo contexto internacional, anteriormente referido, afecta a segurança interna de cada Estado.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

Quadro n.º 3 – As ameaças e os Quatro Pilares de Segurança Interna

| | |
|---|---|
| Movimentos contestatários de índole violenta ou subversiva | <ul style="list-style-type: none"> - Globalização (livre circulação de pessoas no espaço europeu) - Alterações da ordem em cenários de exercício da liberdade de manifestação, "associados " a eventos concretos (cimeiras, visitas de Chefes de Estado, etc.) ou a ocorrências pontuais (criminalidade organizada, desastres naturais, etc.) |
| Violência política extremista e movimentos radicais de intervenção | <ul style="list-style-type: none"> - Movimentos de intervenção ambiental, de organizações de matriz anarco-libertária e alterglobalização, movimentos Skinhead Neonazis e Ultranacionalistas |
| Violência urbana | <ul style="list-style-type: none"> - Associado ao controlo de espaços (bairros, segurança na noite, espaços de diversão), à rejeição dos modelos culturais e da autoridade do Estado e à exploração das actividades criminais mais rentáveis (extorsão, tráficos, etc.) |
| Violência associada ao desporto | <ul style="list-style-type: none"> - Futebol (palco para a prática de actos de violência) (Hooliganismo) |
| Paralisação de sectores essenciais decorrente de violência social programada | <ul style="list-style-type: none"> - Agitação social, de natureza global ou sectorial (ambiente, agricultura, ensino, pescas, saúde, transportes, abastecimentos, entre outros) resultante da actual crise económico-financeira |
| Infra-estruturas críticas | <ul style="list-style-type: none"> - “Elemento, sistema ou parte deste... que é essencial para a manutenção das funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo no Estado, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções” (Directiva 2008/114/CE do Conselho, de 8 Dezembro) - As infra-estruturas críticas são consideradas como vulnerabilidades e um potencial alvo |
| Ciberameaças | <ul style="list-style-type: none"> - As vulnerabilidades dos sistemas de informação e comunicação que se suportam no espaço virtual, são evidentes e de consequências desastrosas, possibilidade de interferir, destruir, bloquear, aceder e utilizar indevidamente (Internet, intranet, aplicações, vírus informáticos, hardware, etc.). Considerada como uma nova arma económica, política e militar |

| | |
|--|---|
| Criminalidade violenta e grave | - Alargamento das tipologias de crime pouco comuns em Portugal (acções criminosas mais violentas e invasivas, com uso crescente de armas de fogo, extorsão, sequestro, uso desnecessário da violência) |
| Estruturas transnacionais da criminalidade organizada | - Tendência de expansão ao nível do crime organizado, envolvendo máfias ¹⁹ , com elevado grau de organização e flexibilidade - Tráfico e exploração de pessoas, armas e estupefacientes, instalando-se em todos os níveis |
| Criminalidade económica e financeira | - Redes especializadas para o branqueamento de capitais |
| Terrorismo | - Não existe de momento elementos que evidenciem que Portugal seja alvo de terrorismo |

Fonte: Adoptado de Mendes e Lucas (2009, p. 9 a 13)

Este quadro de ameaças precisa de ser combatido com um modelo de organização de segurança interna que, para além da acção coordenada das Forças e Serviços de Segurança, envolva a cooperação internacional e outros serviços dependentes do Estado. Que envolva, ainda, os operadores privados, a sociedade civil e a participação efectiva dos cidadãos (Mendes e Lucas, 2009).

3.4.1. O sentimento de insegurança

“O sentimento de insegurança assume-se como um problema tão grande como o próprio crime em si”
(Gonçalves apud Leitão, 2000, p. 2)

A insegurança, segundo Sebastian Roché (apud Oliveira, 2006, p. 57), “questiona a sociedade e as instituições que têm a responsabilidade de lhe fazer face, colocando em causa os princípios fundadores da nação, isto é, a coesão social que permite a vida em comum”. A insegurança compreende duas vertentes. De um lado, a insegurança real, que resulta da situação do estado objectivo da delinquência e por outro, a insegurança que se sente, em que o sentimento de insegurança se manifesta por sensações de angústia e de medo. Para Dieu (apud idem) tanto a insegurança real como a insegurança ressentida fazem parte de duas faces de um mesmo fenómeno, “que se desenvolve num plano material, sobre a forma de crimes contra as pessoas e contra os bens mas, também, sobre um plano psicológico, produzindo sentimentos de medo pessoal

¹⁹ Nomeadamente, a máfia italiana (mais complexa e misteriosa do mundo do crime), máfia russa, sul-americanas, africana, as tríades chinesas, a yakusa japonesa (é a mais importante organização criminosa do Japão), cartéis colombianos (indústrias de cocaína) e organizações nigerianas.

e de preocupações securitárias”, decorrentes muitas vezes da construção social desenvolvidas pela comunicação social.

Sebastian Roché (apud Sá, 2000) associa a insegurança ao aumento de uma nova violência urbana. A emergência de comportamentos anti-sociais (incivilidades, degradações, actos de vandalismo, carros abandonados na via pública, os graffiti, a má vizinhança) tem assumido nos últimos tempos uma importância muito grande na cidade contemporânea. Estes actos têm, particularmente, a ver com uma vivência quotidiana, fazem parte da ordem social, da vida de todos os dias e na maior parte das vezes, não são incluídos na ordem jurídica.

As principais causas do aumento da insegurança surgem associadas à multiplicação das desordens, o aumento da delinquência, as “manifestações de medo pessoal ou as preocupações com a ordem verbais, comportamentais, individuais ou colectivas” (Roché, apud Sá, 2000, p. 3), o aumento da criminalidade (maior problema político da sociedade contemporânea) e a sua selecção enquanto risco (Roché apud Oliveira, 2006), a extensão do conceito de violência (Lourenço e Lisboa apud Oliveira, 2006), o resultado das políticas públicas em diversos sectores, não só na segurança (Flores apud Leitão, 2000), os factores sociais, nomeadamente a pobreza, a precariedade de emprego, o desemprego, o receio quanto ao futuro e a exclusão (Cotta, 2005), as incivilidades e o medo (cf. entrevista, anexo A), a pequena e média criminalidade (cf. entrevista, anexo B), bem como, a globalização associada à descontextualização das relações sociais e à emergência de novos radicalismos (Giddens apud Oliveira, 2006) e ainda ao surgimento de novas ameaças provenientes da criminalidade altamente violenta e organizada (terrorismo, tráfico de seres e órgãos humanos, tráfico de droga, branqueamento de capitais, etc.) conjugada com a ameaça de uso de armas biológicas. A conjugação de todos estes factores tem criado um sentimento de insegurança permanente e “tem legitimado os decisores políticos a adoptarem, (...) medidas jurídico-criminais, transformando o direito penal num instrumento de segurança” (Valente, 2006, p. 8).

Quando se fala em insegurança, também nos referimos “à inquietação, à ameaça, à perturbação, à ansiedade, à desconfiança, à angústia, que resultam da percepção, da representação ou da leitura que elaboramos do meio e da realidade onde estamos inseridos, que se traduzem em ideias, imagens e palavras” (Dias, 2001, p. 24-25). No entanto, o sentimento que é “materializado no medo” é, segundo Teresa Sá (2000, p. 3), “biunívoco: o dos cidadãos face ao crime e à incapacidade do Estado para resolver; o do Estado face aos cidadãos pelo facto de eles porem em causa o seu monopólio da violência legítima e da existência da ordem social que o mesmo representa”.

O sentimento de insegurança, que nos dias de hoje é reclamado pelos cidadãos, conduz a que as FSS se empenhem e adoptem novos meios de segurança e novas práticas policiais, capazes de dar resposta a este sentimento e que permita uma mentalização a nível global de que existem técnicas policiais eficazes no combate, na prevenção e na repressão da criminalidade, porque se os cidadãos não mostrarem confiança e credibilidade nas instituições policiais, a capacidade de intervir em cenários de investigação criminal não será possível. É necessário que as políticas públicas de segurança adoptem “trabalhem várias componentes simultaneamente, quando o objectivo é o de aumentar os graus de confiança das populações, particularmente nos casos de comunidades com elevados índices de vitimação ou onde prevalece a exclusão por motivos sociodemográficos” (Leitão, 2000, p. 5).

A insegurança deixou de ser um problema só de polícia, é um problema também de sociedade e de civilização. Um problema que deve ser combatido em duas frentes simultâneas e complementares: “a prevenção das causas e a repressão das consequências” (Teixeira, 2002, p. 10), através de um policiamento cada vez mais visível e eficaz, o dito policiamento de proximidade, sobretudo preventivo e também com algumas medidas repressivas, no domínio da investigação criminal (cf. entrevista, anexo B).

3.4.2. A Criminalidade em Portugal

“Psicólogos sociais e policiais tendem em concordar que se uma janela de um prédio é partida e não reparada, todas as janelas restantes serão partidas (...) Uma janela partida é um sinal que ninguém se preocupa, e assim partir mais janelas nada custa” (Wilson e Kelling, 1982)

A Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho²⁰, reporta-se a vários planos sobre o que deve incidir a política criminal e como deve ser seguida, estendendo-se desde o policiamento pelas Forças de Segurança até à execução das penas. Nas últimas décadas, tanto a “concentração urbana”, as “migrações”, o “crescimento dos níveis de consumo e o aumento da criminalidade de massa” fez disparar o aumento das taxas gerais de criminalidade, bem como o sentimento de insegurança da comunidade, como foi referenciado anteriormente. De acordo com o RASI de 2008 (p. 48), baseado nos resultados do Estudo Retrospectivo sobre a Criminalidade em Portugal, realizado pela Direcção-Geral de Administração Interna em 2008, refere que o país tem conhecido nos últimos 15 anos “um crescimento das ocorrências criminais que chegam ao conhecimento das autoridades policiais e judiciais, com ciclos de duração e variação, quer positiva, quer negativa”, valores que se apresentam irregulares.

No entanto, a lei n.º 38/2009, refere que, “no decurso dos últimos 15 anos, as taxas de incidência criminal (expressas em permilagem) passaram de 30,8% em 1993, para 39,5% em 2008” (anexo à lei n.º 38/2009, n.º 3), o que não originou uma mudança muito crítica na estrutura da criminalidade em comparação com muitos outros países. Contudo, têm sido despoletados meios para combater a criminalidade, nomeadamente, a implementação de políticas públicas de segurança de cariz normativo com alterações à Lei de Organização da Investigação Criminal, à Lei de Segurança Interna, à Lei-quadro da Política Criminal, entre outros, de cariz mais proximal, com o policiamento de proximidade, com os Contratos Locais de Segurança, mas não são por si só suficientes.

De acordo com Molina (apud Dias, 2001, p. 25) o crime é um “conflito interpessoal, humano e quotidiano, um problema social e comunitário” ou pode ser considerado um “conjunto de pressupostos de que depende a aplicação ao agente de uma pena ou de uma medida de segurança criminais” (Código de processo penal, apud Dias, 2001, p. 25)

Segundo a opinião expressa pelos entrevistados não existe uma justificação precisa para o aumento da criminalidade, não há uma resposta unilateral. O aumento do crime decorre de causas directas e indirectas, profundas ou estruturais e causas mais imediatas (cf. entrevista, anexo B). No entanto, existe um princípio

básico, a própria vivência em sociedade pressupõe a existência de crime (cf. entrevista, anexo A). O aumento da criminalidade surge associado à globalização, à ineficácia policial, à crise da autoridade e do núcleo familiar, a leis penais “brandas”, a pobreza, a despacialização do modo de vida, entre outras.

Para reduzir a criminalidade não basta apenas aumentar o poder da polícia, trata-se de um meio cuja utilidade é incontestável, mas não chega, nem existem certezas conclusivas que se possam afirmar que uma maior quantidade de policiais implique uma redução no número de crimes, uma vez que a existência de um policiamento intensificado não elimina a possibilidade de ocorrerem crimes, mesmo que, em algumas eventualidades, intimidem a sua prática (Borges, 2006), nem mesmo com a moderação das penas conduz ao relaxamento, à irresponsabilidade (Montesquieu apud Valente, 2000) e nem o crime se reduz, exclusivamente com penas de natureza criminal (cf. entrevista, anexo B). O problema está no sistema, com a globalização do crime imprimiu-se uma “globalização” da quantidade de legislação (Valente, 2005), mas o maior desafio reside em fazê-las cumprir. É necessário e inadiável, aumentar a eficácia do sistema, tanto ao nível da protecção como da aplicação da lei, conjugando com teorias de prevenção situacional, reduzindo as oportunidades de crime, aumentando o risco, as dificuldades para o criminoso, reduzindo os lucros e as provocações do crime (cf. entrevista, anexo A).

No entanto, acontece que temos profundas deficiências no que diz respeito à estatística nacional, “porque os intervenientes nos processos, nas diversas fases dos mesmos, não fazem, em regra, o registo de todos os crimes que aparecem nos processos. Normalmente, as estatísticas referem-se à infracção principal, esquecendo as outras infracções, isto não permite uma visão completa e correcta do fenómeno criminal” (Tito Soares, 2001, p. 35). É fundamental fazer-se uma análise das grandes tendências da criminalidade em Portugal, porque permite um conhecimento mais aprofundado sobre o próprio fenómeno criminal e é igualmente importante para definir medidas de combate ao crime e na definição de um novo conceito de segurança, face às grandes transformações sociais, nomeadamente, as sociedades multiétnicas, a exclusão social, a “diluição dos mecanismos informais de controlo social” (Teixeira et al., 2006b) e a globalização/mobilidade.

3.4.2.1. Análise das participações registadas

“Uma estatística vale aquilo que vale a burocracia que a produz” (Maurice Cusson)

De acordo com análise dos vários relatórios anuais de segurança interna (cf. quadro n.º 2), pode-se depreender que o volume da criminalidade participada é diferente entre países, apesar do maior ou menor desenvolvimento económico, social e político de cada um dos Estados, uma vez que existem fenómenos que são alheios à adopção de políticas públicas de segurança de cada Estado, que provocam variações não controladas dos diversos tipos de crimes (RASI, 2007).

²⁰ Define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009-2011, em

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

Quadro n.º 4 – Total das participações registadas por entidade, 2000 a 2008

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| GNR | 144.008 | 153.221 | 170.989 | 191.097 | 194.246* | 193.257* | 194.552 | 192.022 | 190.074 |
| PSP | 196.139 | 198.515 | 204.921 | 206.952 | 199.045 | 181.449 | 186.729 | 186.742 | 215.204 |
| PJ | 19.298 | 16.589 | 10.343 | 11.460 | 14.045 | 10.269 | 9.804 | 12.847 | 15.759 |
| Total | 359.445 | 368.325 | 386.253 | 409.509 | 405.605 | 384.975 | 391.085 | 391.611 | 421.037 |

Fonte: RASI/ *Dados com a Brigada Fiscal

Como se pode verificar através do quadro n.º 4, as participações têm vindo a registar um crescimento gradativo, principalmente no ano de 2008. No conjunto da criminalidade participada importa ter em atenção alguns tipos de crimes, nomeadamente, o crime de violência doméstica, o crime de condução perigosa, principalmente sob o efeito do álcool, bem como o crime por condução sem habilitação legal. O aumento do número de participações, principalmente registadas pelas PSP parece dever-se em grande parte à alteração do dispositivo territorial, a GNR apresenta um decréscimo em relação ao ano de 2007, no entanto, as atenções centram-se na PJ, que aduz o maior acréscimo percentual, resultando de uma maior actividade por parte desta (RASI, 2008), contudo, a polícia não dispõe da totalidade de meios e recursos para responder a todos os crimes.

Quadro n.º 5 - Criminalidade participada por grande categoria criminal, 2000 a 2008

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Pessoas | 83.018 | 84.866 | 89.447 | 97.471 | 91.346 | 90.727 | 96.203 | 94.870 | 96.291 |
| Património | 213.368 | 215.471 | 227.545 | 234.233 | 232.573 | 214.987 | 212.824 | 210.673 | 239.887 |
| Paz e Humanidade | 3 | 2 | 4 | 3 | 4 | 10 | 12 | 10 | 2 |
| Vida em sociedade | 34.177 | 35.827 | 36.473 | 42.842 | 45.095 | 42.243 | 41.624 | 44.165 | 47.010 |
| Estado | 3.084 | 3.639 | 4.306 | 5.367 | 5.497 | 5.395 | 5.791 | 5.958 | 5.400 |
| Legislação Penal Avulsa | 25.795 | 28.520 | 28.478 | 29.593 | 31.090 | 29.891 | 34.631 | 35.935 | 32.447 |
| Total | 359.445 | 368.325 | 386.253 | 409.509 | 405.605 | 383.253 | 391.085 | 391.611 | 421.037 |

Fonte: RASI

cumprimento da lei n.º 17/2006, de 23 de Maio

No que diz respeito à criminalidade participada por grande categoria criminal, a categoria que tem maior destaque, a maior fatia são os crimes contra o património, apresentando valores bastante altos em comparação com as outras categorias, verificando-se a mesma tendência nos anos anteriores, destacando-se o furto em residência com arrombamento, escalonamento ou chaves falsas, outros furtos, o furto em e de veículo motorizado. Os crimes contra as pessoas são a segunda categoria com maior peso, deve-se principalmente aos crimes relacionados com a violência doméstica, alguns destes valores são resultado de um maior apoio, empenhamento e eficácia das Forças de Segurança e outros nem tanto. Os crimes contra a vida em sociedade apresentam uma subida e devem-se principalmente a uma maior actividade das FSS, já que a contrafacção ou falsificação e passagem de moeda falsa, a condução de veículo com taxa de álcool igual ou superior a 1,2g/l e a detenção ou tráfico de armas proibidas, não constituem crimes típicos de mera participação. Os crimes contra o Estado são a categoria que tem menor peso relativo, sobretudo com a descida do número de participações por desobediência e por resistência e coacção sobre os funcionários.

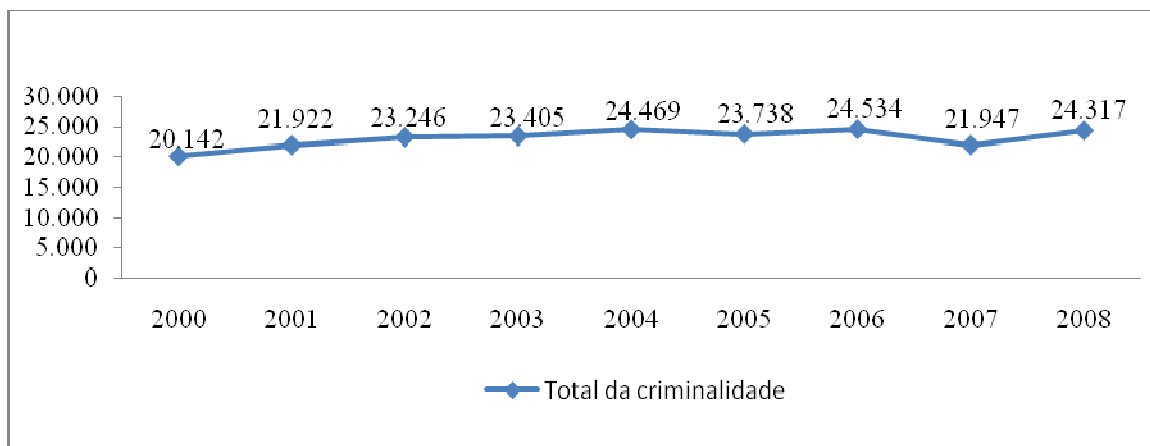
3.4.2.2. Criminalidade violenta e grave

A criminalidade violenta é composta por 18 tipos de crimes²¹. Este conceito engloba uma tipologia muito diversificada de crimes “tem como características comuns o grau de violência associada ao acto e ao resultado, pondo em causa bens jurídicos que as sociedades, em geral, consideram fundamentais, tais como a vida, a integridade física, a segurança pública, a ordem pública e o próprio Estado de direito” (Teixeira et al., 2006a, p. 14).

Temos vindo assistir a um aumento da criminalidade violenta quer quantitativamente quer qualitativamente. Em geral, o crime violento passou de 20.142, em 2000, para 24.317, em 2008. Pode-se verificar que há várias oscilações, traduzidas em subidas e descidas, mas a tendência infelizmente, é para crescer (cf. gráfico n.º 1). Destacam-se pela sua importância, os crimes de roubo na via pública (excepto por esticção), furto/roubo por esticção e mais recentemente, outros roubos, constituído pelo carjacking, roubo a farmácias e roubo a ourivesarias.

²¹ Crimes de homicídio voluntário consumado; ofensa à integridade física voluntária grave; rapto, sequestro e tomada de reféns; violação; furto/roubo por esticção; roubo na via pública (excepto por esticção); roubo a banco ou outro estabelecimento de crédito; roubo a tesouraria ou estação de correios; roubo a posto de abastecimento de combustível; roubo a motorista de transporte público; extorsão; pirataria aérea/outros crimes contra a segurança da aviação; motim, instigação e apologia pública de crime; associação criminosa; resistência e coacção sobre funcionário; outros roubos, carjacking, roubo a farmácias e roubo a ourivesarias; organizações terroristas e terrorismo nacional; outras organizações terroristas e terrorismo internacional (estes últimos três crimes passaram a fazer parte da criminalidade violenta em 2007).

Gráfico n.º 1 - Criminalidade violenta e grave, entre 2000 a 2008



Fonte: RASI

A lei n.º 38/2009, de 20 de Julho explana a preocupação de reduzir a criminalidade violenta, grave ou organizada (abordada no ponto seguinte) “erige em objectivo específico da política criminal a prevenção e a repressão dos crimes cometidos com armas, na linha de orientação da recente alteração à lei das armas e em crime de prevenção prioritária a detenção de arma proibida” (anexo à lei n.º 38/2009, n.º 3).

3.4.2.3. Criminalidade organizada

A criminalidade organizada apresenta-se como “um fenómeno global contemporâneo de carácter político, económico e social, cuja associação de um grupo organizado de três ou mais pessoas, vinculadas por afinidades ou objectivos comuns, se dedicam a uma ou mais actividades criminosas para, de forma constante, obterem benefícios económicos e de outra ordem” (www.sis.pt). Esta criminalidade funciona como “uma rede de intercâmbio social no seio da comunidade, desenvolvendo as suas actividades para além do espaço geográfico de um país tentando diluir o político com o delito, agindo numa lógica de poder como se tratasse de um Estado paralelo” (www.sis.pt).

Esta criminalidade encontra expressão, principalmente nos crimes de narcotráfico e nos crimes associados aos fluxos migratórios. No que diz respeito ao tráfico de droga é nesta área que as estruturas estarão mais consolidadas. Portugal tem vindo a assumir-se com um espaço de trânsito de droga, para o restante espaço Schengen, especialmente a que é originária dos países da América do Sul (Teixeira et al., 2006a), porque Portugal é considerado um dos países mais centralizados da União Europeia. De acordo com Phil Williams (apud Garcia, 2006, p. 368) “não é possível fazer frente ao crime organizado apenas com acções policiais ou com a publicação de novas leis. A chave do problema está na sociedade, na sua estrutura e, acima de tudo, na formação cívica dos cidadãos”. As unidades de medida utilizadas para a sua contabilização são o grama e a unidade (cf. quadro n.º 6).

Quadro n.º 6 - Apreensões de alguns produtos estupefacientes

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------|------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Heroína | 566.730 | 314.757 | 96.025 | 72.377 | 99.047 | 182.289 | 144.214 | 61.721 | 67.707 |
| Cocaína | 3.074.879 | 5.573.955 | 3.140.056 | 3.016.885 | 7.422.752 | 18.083.296 | 34.476.328 | 7.362.988 | 4.877.411 |
| Haxixe | 30.459.617 | 6.471.670 | 7.020.923 | 31.555.738 | 28.994.577 | 28.263.541 | 8.436.051 | 44.623.681 | 61.237.098 |
| Ecstasy | 31.237 | 126.436 | 222.466 | 155.497 | 111.909 | 213.807 | 133.289 | 70.591 | 70.476 |

Fonte: RASI

As Forças e Serviços de Segurança têm mostrado uma forte capacidade na apreensão de drogas ilícitas. Em Portugal, o tráfico de estupefacientes desenvolve-se segundo duas dimensões: uma dimensão de âmbito nacional onde se sucedem as lógicas negociais que fazem o abastecimento dos mercados a retalho com vista à satisfação dos mercados de consumo e uma dimensão de âmbito internacional, onde decorrem lógicas negociais internacionais, que têm como objectivo a introdução de estupefacientes, principalmente para a Europa, constituindo o território nacional um ponto de entrada e trânsito de estupefacientes para outros países. Poder-se-á dizer que Portugal é uma porta de entrada para o espaço da União Europeia, no que diz respeito ao tráfico de droga.

Relativamente à proveniência da droga, a heroína provem fundamentalmente da Espanha e da Holanda. A Holanda é ainda identificada como principal país de origem do ecstasy. Quanto à cocaína, destaca-se a Venezuela, Argentina, Brasil, Cabo Verde e Colômbia. O haxixe provém de Marrocos, França e Espanha.

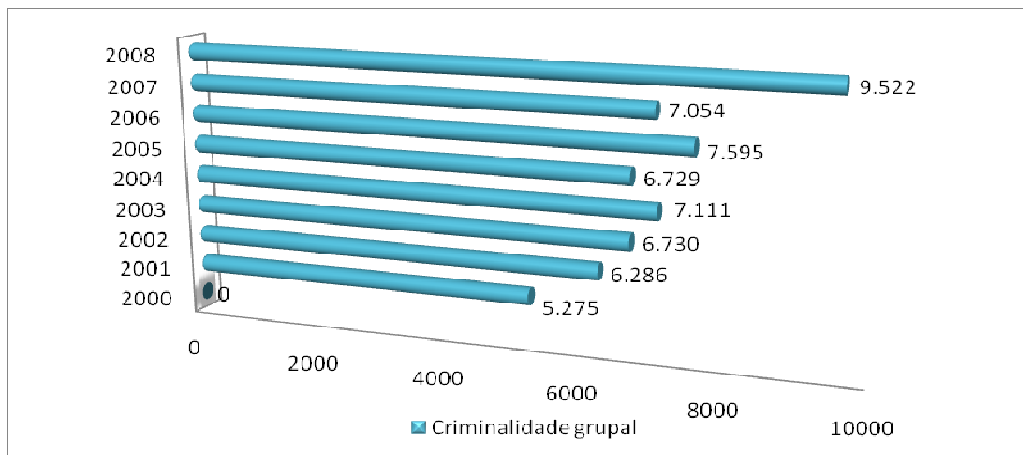
3.4.2.4. Criminalidade grupal

A criminalidade grupal é o conjunto de crimes praticados por grupos de 3 ou mais indivíduos. Os crimes mais praticados nesta categoria são os roubos na via pública, os assaltos a pontos de revenda de combustível e nos últimos tempos, o roubo de viatura designado por carjacking²².

Esta categoria surge associada a contextos de exclusão social, que se encontram frequentemente relacionados com uma “incipiente integração social da segunda geração de imigrantes, relegada para bairros degradados e periféricos que muitas vezes se transformam em espaços de marginalidade” (Teixeira et al. 2006a, p. 22). O comportamento deste fenómeno tem suscitado alguma controvérsia, apresentando em 2008 os resultados mais altos desde 2001 (cf. gráfico n.º 2).

²² O carjacking é um “fenómeno criminal que é cometido pelo agente na presença ou proximidade do proprietário do veículo, que vê a sua liberdade e integridade física ameaçadas, normalmente com recurso a arma branca ou de fogo” (Relatório final do grupo de trabalho carjacking, 2008, p. 3).

Gráfico n.º 2 – Participação do número de Criminalidade grupal



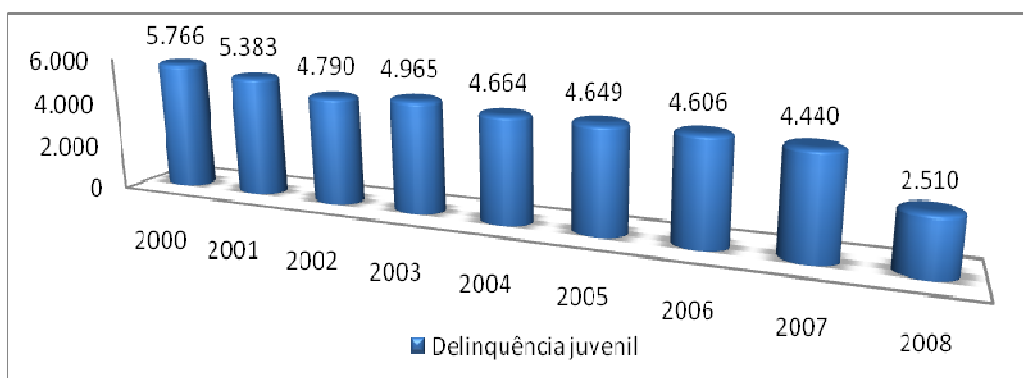
Fonte: RASI

3.4.2.5. Delinquência juvenil

A delinquência juvenil diz respeito aos actos ilícitos qualificados como crimes, cometidos por menores de 16 anos. Os comportamentos anti-sociais e delinquentes constituem, durante a adolescência, um acontecimento “normal”, todavia, apesar de constituírem uma minoria durante a idade adulta, são responsáveis por uma grande quantidade de crimes, devido, principalmente à falta de apoio da família e das escolas.

Como se pode observar pelo gráfico (cf. gráfico n.º 3), há uma tendência de diminuição no número de participações, enquanto em 2000 era de 5.766 participações, em 2008 passou para 2.510, desceu para mais de metade do valor apresentado em 2000. Os actos ilícitos praticados por menores estão ligados, na sua maioria aos crimes contra o património, especialmente os vários tipos de furtos e roubos.

Gráfico n.º 3 – Participações do número da Delinquência juvenil



Fonte: RASI

3.4.2.6. Violência contra os elementos das Forças e Serviços de Segurança

A violência sobre os elementos que constituem as Forças de Segurança têm aumentado significativamente nos últimos anos, pode-se observar através do quadro n.º 7 que regista os casos verificados entre 2000 e 2008.

Quadro n.º 7 - Mortos, feridos e agressões na PSP e GNR, entre 2000 e 2008, em resultado de intervenções policiais

| | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|---|------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|------|-----|
| | G | P | G | P | G | P | G | P | G | P | G | P | G | P | G | P | G | P |
| Mortos | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 | 0 | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Feridos graves | 10 | 10 | 1 | 11 | 2 | 9 | 7 | 9 | 15 | 9 | 3 | 13 | 11 | 3 | 6 | 5 | 1 | 4 |
| Feridos ligeiros | 2 | 265 | 29 | 288 | 31 | 329 | 84 | 329 | 459 | 375 | 185 | 379 | 190 | 335 | 209 | 260 | 153 | 186 |
| Agressões sem necessidade de de tratamento médico | 312 | 235 | 522 | 256 | n.d.* | 267 | 358 | 267 | 468 | 337 | 743 | 500 | 167 | 477 | 185 | 367 | 129 | 309 |
| Totais | 325 | 510 | 554 | 555 | 33 | 606 | 450 | 606 | 946 | 721 | 931 | 896 | 370 | 815 | 400 | 632 | 284 | 499 |
| Total | 835 | | 1.109 | | 639 | | 1.056 | | 1.667 | | 1.652 | | 1.185 | | 1.032 | | 783 | |

Fonte: RASI/ *Dados não disponíveis

G – GNR; P – PSP

A evolução dos tipos de crime que são incluídos nesta categoria pode ser referenciada como a emergência de um novo tipo de violência, constituindo como alvo principal os próprios agentes de autoridade, considerados como os depositários da autoridade do Estado. Existe um aumento qualitativo dos níveis de violência bem como uma certa desvalorização da ideia de autoridade, inerente à condição policial (Teixeira et al., 2006a). Sendo urgente a adopção de novas respostas, novas práticas e táticas, um reforço do nível de *expertise* e *intelligence*, bem como uma aposta em novos e adequados meios de actuação, de forma a evitar este tipo de resultados.

Segundo a lei n.º 38/2009, de 20 de Julho, que estabelece as prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2009-2011, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio (Lei-quadro da

política criminal), atribui-se agora prioridade às agressões cometidas contra os agentes das Forças e Serviços de Segurança ou de órgãos de polícia, contra os magistrados e em instalações de tribunais, passando a ser considerados crimes de prevenção e investigação prioritária (art.º 3º e 4º da lei n.º 38/2009).

3.4.2.7. Violência doméstica

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2003, de 7 de Julho define violência doméstica como “toda a violência física, sexual ou psicológica que ocorre em ambiente familiar e que inclui (...) maus tratos, abuso sexual das mulheres e crianças, violação entre cônjuges, crimes passionais, mutilação sexual feminina e outras práticas tradicionais nefastas, incesto, ameaças, privação arbitrária de liberdade e exploração sexual e económica (...) maioritariamente exercida sobre mulheres, atinge também, directa e/ou indirectamente, crianças, idosas e outras pessoas mais vulneráveis, como os/as deficientes”.

Quadro n.º 8 - Evolução do número de ocorrências de violência doméstica registados pelas Forças de Segurança entre 2000 e 2008

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| GNR | 4.204 | 5.096 | 6.065 | 7.422 | 7.088 | 8.377 | 8.957 | 8.857 | 10.092 |
| PSP | 6.958 | 7.601 | 8.006 | 10.005 | 8.453 | 9.816 | 11.638 | 13.050 | 17.648 |
| Total | 11.162 | 12.697 | 14.071 | 17.427 | 15.541 | 18.193 | 20.595 | 21.908 | 27.740 |

Fonte: RASI

Como se pode verificar pelo gráfico n.º 8, o crime de violência doméstica tem atingido níveis muito altos, apresentando em 2008 cerca de 27.740 ocorrência de violência doméstica, suscitando grandes preocupações. Face ao disposto, o crime de violência doméstica foi alvo de uma alteração recentemente, na última revisão ao Código Penal (art.º 152º). Esta alteração oferece ao conceito de violência doméstica uma maior abrangência.

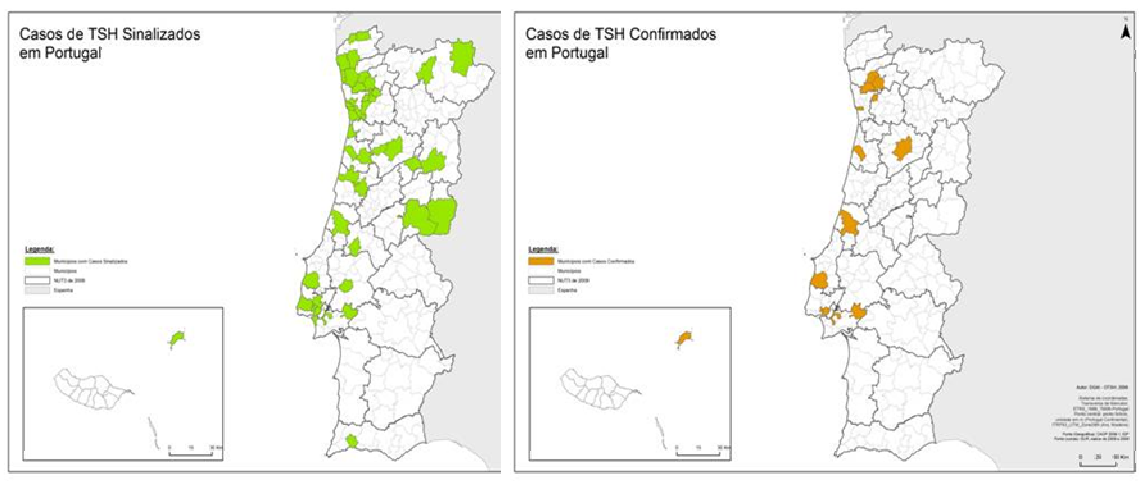
A lei n.º 38/2009, de 20 de Julho, faz referência a programas específicos de prevenção de certas e determinadas formas de criminalidade. No entanto, as Forças de Segurança têm vindo a desenvolver e a aumentar a sua capacidade de atendimento às vítimas e o seu acompanhamento, ao mesmo tempo que aumentam significativamente os meios de investigação deste tipo de crime (RASI, 2007). São programas como as EPAV – Equipas de Proximidade de Apoio à Vítima, inseridas no Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, a criação de balcões de atendimento à vítima, o Núcleo de Investigação e Apoio a Vítimas Específicas (NIAVE) da GNR, entre outros, têm tido um papel fundamental perante este crime específico, auxiliando as vítimas.

3.4.2.8. Tráfico de Seres Humanos

De acordo com o Observatório de Tráfico de Seres Humanos, este fenómeno é uma “realidade com um impacto económico comparável ao do tráfico de armas e de droga. Estima-se que por ano sejam traficadas milhões de pessoas em todo o mundo” (<http://www.otsh.mai.gov.pt>).

Na verdade, Portugal não está isento deste tipo de fenómeno que trás consigo um conjunto de causas e consequências problemáticas, nomeadamente: o crime organizado, a exploração sexual e laboral, as profundas assimetrias entre os países mais desenvolvidos e os mais carenciados, questões de género e de direitos humanos, bem como a quebra de suportes familiares e comunitários, entre outros (<http://www.otsh.mai.gov.pt>). Em 2008 houve um total de 138 sinalizações, das quais 123 são vítimas sinalizadas em Portugal Continental e 15 são vítimas sinalizadas no arquipélago da Madeira, sendo a maioria do sexo feminino (MAI, 2009).

Figura n.º 3 - Mapa com distribuição do total de casos sinalizados (2008/2009) e confirmados (2008) por município

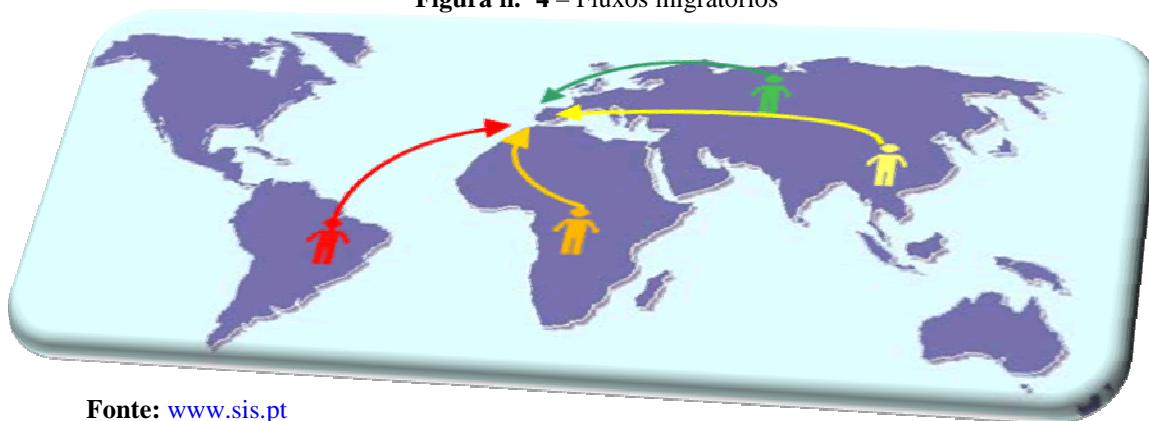


Fonte: <http://www.otsh.mai.gov.pt>

O tráfico de seres humanos não se sente apenas a nível nacional, tem sido identificado em vários países europeus e não europeus. Para tentar combater este facto foram criados dois instrumentos, o Guia Único de Registo (apenas para órgãos de polícia criminal) e o Guião de Sinalização (organizações não governamentais e outras entidades público-privadas) com o objectivo de produzir “informação estatística sistematizada, partilhada e seriada sobre a criminalidade respeitante ao tráfico” (RASI, 2008, p. 116).

Isto deve-se também à existência de uma enorme pressão migratória dos países pobres para os países ricos ou desenvolvidos e Portugal não escapa a esta realidade. Fluxos migratórios vindos da Europa de Leste (ucranianos, moldovos, romenos e russos), asiáticos (indianos, paquistaneses e chineses), os sul-americanos (particularmente os brasileiros) e ainda estrangeiros de origem africana.

Figura n.º 4 – Fluxos migratórios



Fonte: www.sis.pt

3.4.2.9. Terrorismo

Portugal não é considerado um alvo prioritário e estratégico para atentados terroristas, no entanto, não se pode descurar a hipótese de Portugal ser utilizado para a realização de acções terroristas, tendo em vista outros alvos.

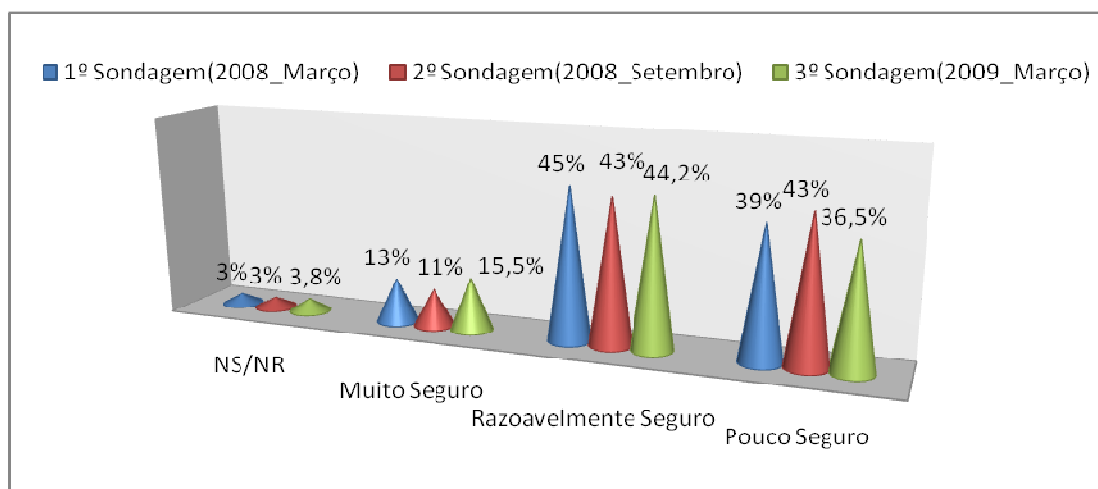
Este é um fenómeno que pode gerar um sentimento de insegurança aos cidadãos. Têm sido desencadeados uma série de instrumentos jurídicos para combater o terrorismo, nomeadamente, adopção da Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho (alteração do direito penal dos Estados-membros), a revisão da Estratégia da União Europeia de luta contra a radicalização e o recrutamento e do respectivo Plano de Acção, entre outros (RASI, 2008)

Segundo o OSCOT (2008, p. 5-6) o “mundo encontra-se perante um novo capítulo de ameaças, com um terrorismo transnacional estruturado em rede (...). Uma das resultantes foi um acentuado esbatimento das diferenças entre segurança e defesa, crime e guerra, bem como ameaça interna e externa. Os Estados vêem-se forçados a redefinir os seus conceitos de Defesa e Segurança, os quais se tornam, mais simbióticos”. Pelo que se torna importante a existência de uma associação como o Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (OSCOT).

O OSCOT é uma associação científica e cultural da sociedade civil, sem fins lucrativos, que tem por objecto a investigação, o ensino, o debate e a divulgação das questões de segurança, contribuindo para a criação de uma cultura e doutrina de segurança. O OSCOT trabalha em conjunto com universidades, órgãos de polícia criminal, serviços de informações (SIS), as Forças e Serviços de Segurança, magistrados judiciais e o Ministério Público. Em 2008, o OSCOT procedeu a um estudo com o objectivo de contribuir para um debate profícuo de elevada importância, identificando os obstáculos e possíveis oportunidades para uma melhor rentabilização dos meios e optimização de recursos. O estudo pretende contribuir para o aperfeiçoamento de uma Estratégia Nacional de Segurança, centrado num desenvolvimento integrado, partindo de um conceito mais amplo e actualizado de segurança, permitindo definir estratégias e respostas imediatas diversificadas e eficazes. De acordo com os dados do RASI 2007 e os estudos de opinião (Março e Setembro 2008 e Março de 2009) encomendados ao OSCOT foi feita uma avaliação sobre a opinião dos portugueses face à situação interna em matéria de segurança e ver até que ponto as políticas públicas

correspondem às necessidades do país face às ameaças, ou seja, qual a sua percepção. Apesar do cenário, como se pôde verificar na análise da criminalidade portuguesa, isto é, de toda a conjuntura que se vive em Portugal, a percepção do grau de segurança dos Portugueses é maioritariamente positiva, considerando Portugal um país seguro (cf. gráfico n.º 5).

Gráfico n.º 4 – Percepção do grau de Segurança



Fonte: OSCOT

De uma forma global, pode-se referir que houve um aumento relativamente à criminalidade, podendo ter sido provocado pela conjugação de vários aspectos: um incremento da imigração clandestina, ampliação dos incidentes de cariz xenófobo, o agravamento do narcotráfico em território nacional e o reforço da presença do crime organizado em Portugal, bem como o surgimento de novos fluxos migratórios, um processo acelerado da concentração urbana, a consolidação dos mercados globais e uma revolução tecnológica com a emergência de novas tecnologias, entre outros (Lopes, 2006).

Segundo apresentação pública do IPRI (Teixeira et al., 2006b), só é possível combater o crime fazendo face a dois tipos de preocupações: primeiro, a dos cidadãos, que se encontram confrontados com uma multiplicidade de crimes que afectam a sua qualidade de vida, nomeadamente, o consumo e o tráfico de droga, os furtos por esticção, os roubos na via pública, os assaltos a residências e estabelecimentos, os furtos de e em veículos, a violência urbana. Em segundo, do Estado de direito que está confrontado com este conjunto de crimes pondo em causa a sua própria existência, designadamente, o terrorismo, a imigração ilegal, o branqueamento de capitais, a corrupção, a fuga aos impostos, o tráfico de seres humanos, a multiplicação das manifestações de desobediência civil e agressões a agentes de autoridade e o próprio enfraquecimento da autoridade pública do Estado. Independentemente do que a lei possa dizer, tanto a segurança como o combate ao crime é uma responsabilidade de todos, não de alguns. Face ao disposto supramencionado, que tipo de políticas públicas de segurança foram implementadas para fazer face a esta realidade?

3.5. A Evolução do Sistema de Segurança Interna

“Os sistemas são bons ou maus em função da sua capacidade de funcionamento” (Daniel Sanches, ex-ministro da Administração Interna, 2004 - 2005)

O Modelo de Segurança Interna ganhou relevo a partir dos anos oitenta com a elaboração da Lei n.º 20/87 de 12 de Junho. Este diploma estabelecia as linhas gerais da política de segurança interna, a institucionalização de um Gabinete Coordenador de Segurança enquanto “órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional das Forças e Serviços de Segurança” (art.º 12º, n.º 2 da Lei n.º 20/87).

Resultante deste diploma, o sistema de segurança interna abrangia a prevenção, a ordem pública, as informações e a investigação. No entanto, como não existem sistemas que perdurem no tempo, começaram a surgir certas e determinadas disfuncionalidades, nomeadamente, a existência de várias tutelas das FSS, a “sobreposição de competências materiais e territoriais geradoras de conflitos negativos e positivos de competência”, a “inexistência de um sistema integrado e partilhado de informação criminal”, a “inexistência de mecanismos de articulação com outros actores exteriores às Forças e Serviços de Segurança” e a “manifesta prevalência da valência reactiva sobre a valência proactiva ou preventiva” (Mendes e Lucas, 2009, p. 2).

Para além destas disfuncionalidades, a própria conjuntura em que se tinha estabelecido este diploma legislativo sofreu alterações expressivas com o surgimento de novos riscos, novos desafios e novas ameaças à segurança interna. O momento preponderante para esta “consciencialização ou interiorização destas novas ameaças e também da vulnerabilidade das sociedades e dos Estados”, como referem Mendes e Lucas (2009, p. 2), foram os atentados de 11 de Setembro de 2001 (Torres Gêmeas, nos EUA), o 11 de Março de 2004 (Madrid) e o 7 de Julho de 2005 (Londres). O despoletar desta conjuntura fez com que a problemática da segurança passasse a ocupar o centro do debate político.

Estes acontecimentos anunciaram uma nova realidade - a imprevisibilidade de ameaças e riscos, que substituindo as tradicionais ameaças, trouxe para o palco de cada Estado um conjunto de situações inimagináveis, que ninguém esperava. Esta realidade também se fez sentir junto do cidadão, agudizando o sentimento de insegurança.

Foram desenvolvidos alguns estudos, nomeadamente o do Instituto Português de Relações Internacionais/Universidade Nova de Lisboa (IPRI-UNL), que resultou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007 de 19 de Março, determinando um conjunto de mudanças necessárias à reforma do Sistema de Segurança Interna.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007 impulsionou a “aprovação de uma nova lei de segurança interna que consagre um conceito estratégico de segurança interna inovador e adequado ao ciclo histórico”. Ou seja, promoveu um conceito mais alargado de segurança, com uma novidade, executado através de um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI), liderado por um Secretário-geral (SG-SISI), com um conjunto diversificado de recursos partilháveis (n.º 1, alínea a) e b) da referida Resolução).

O conceito de segurança interna foi retomado da antiga Lei n.º 20/87. Para o Estado Português, a segurança interna consiste na actividade desenvolvida para “a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (art. 1.º, da Lei de Segurança Interna (LSI), em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 272º da CRP).

A verdadeira inovação que foi introduzida pela actual LSI consta do n.º 3 do artigo 1.º, quando no enunciado dos fins da segurança interna se faz referência aos fins do domínio “*security*” – protecção da vida/integridade das pessoas, da paz pública e da ordem democrática e “*safety*” – prevenção/reacção a acidentes graves ou catástrofes, preservação do ambiente e/ou da saúde pública.

No que diz respeito ao domínio da prevenção e investigação criminal, a nova lei reforça os mecanismos de coordenação, visando uma melhoria da cooperação entre os diversos órgãos de polícia criminal e, procura, “garantir, através da interoperabilidade de sistemas, uma eficaz troca de informações subordinada a princípios de disponibilidade, competência e necessidade, num quadro em que se destaca uma preocupação por uma efectiva optimização de recursos” (Mendes e Lucas, 2009, p. 14). A LSI visa, ainda, uma maior eficácia na actuação policial, adicionando um conjunto de medidas de polícia e medidas especiais de polícia que, no respeito integral pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais, possibilitam uma melhor segurança e protecção de pessoas e bens (Correia et al., 2009).

As Forças e Serviços de Segurança que desempenham funções de segurança interna ao serviço do povo português são: a GNR, a PSP, a PJ, o SEF e o SIS²³ e em casos e nos termos previstos têm ainda funções, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e o Sistema da Autoridade Aeronáutica (art.º 25º da LSI).

Antes da publicação desta lei, em 2007 foi apresentada uma estratégia de segurança que assentava numa ideia de segurança comunitária, apostando no policiamento de proximidade. As estratégias passaram pelo reforço do efectivo pessoal, plano de intervenção em zonas problemáticas, desenvolvimento do programa nacional de videovigilância, desenvolvimento de programas de geo-referenciação (táxi seguro, abastecimento seguro e combate ao carjacking), reforma da segurança interna e segurança privada, reforma das polícias municipais, celebração de Contratos Locais de Segurança, entre outros (Correia et al., 2009).

A política de segurança interna é prosseguida pelo Governo, mas sob a direcção do Primeiro-ministro, competindo ao Conselho de Ministros, definir as linhas gerais e orientações sobre a sua execução, programar e assegurar os meios necessários à sua execução, aprovar o plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS e garantir o seu funcionamento (art.º 8, n.º 2, alínea a), b), c) e d) da LSI).

²³ O Serviço de Informações de Segurança (SIS) é um serviço público, inserido no Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), que integra o elenco das Forças e Serviços de Segurança previstos na Lei de Segurança Interna (www.sis.pt), regulamentado pela lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro. O SIS é o “único organismo público incumbido da produção de informações de segurança, isto é: destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido” (www.sis.pt).

O Sistema de Segurança Interna continua a ter um órgão principal, o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI). É um órgão de audição e consulta do Primeiro-ministro, assiste-o na adopção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna, cabendo-lhe ainda emitir parecer sobre a definição das linhas gerais da política de segurança interna e as bases gerais da organização, competências e funcionamento das FSS (art. 13.º, n.º 1 e 2, alínea a) e b) da LSI).

Fazem ainda parte do Sistema de Segurança Interna, um Secretário-geral do SISI que tem competências diferenciadas de coordenação, direcção, controlo e comando operacional, nalgumas situações (art.º 14 a 19º da LSI) e o Gabinete Coordenador de Segurança, que mantém a competência inicial de órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da actividade das FSS e a funcionar na directa dependência do Primeiro-ministro (art.º 21.º e 22.º da LSI).

O SSI, através dos seus três órgãos, “passou a estar dotado de mecanismos e competências para uma melhor interacção com os outros sistemas ou subsistemas nacionais, nomeadamente: o sistema de informações, a segurança aeronáutica e marítima, a segurança rodoviária e transportes, a segurança alimentar e económica e a segurança ambiental, o sistema criminal e a defesa nacional” (RASI, 2008, p. 2). Para além da reforma do Sistema de Segurança Interna, todo este sistema despoletou um conjunto de alterações legislativas com o intuito de assegurar uma coerência global, nomeadamente, a Lei de Organização da Investigação Criminal, bem como as leis de organização e funcionamento das FSS, entre outros.

O relatório do IPRI identificou um conjunto de pontos críticos que estiveram na base da reforma do Sistema de Segurança Interna, no entanto parece que alguns dos problemas subsistem. Em entrevista, o Secretário-geral-adjunto, Intendente Lucas (cf. entrevista, anexo A) referiu que: a multiplicidade de actores e de tutelas permanecem; a ausência de uma efectiva instância de coordenação operacional foi alterada com o aparecimento do Secretário-geral do Sistema; as duplicações funcionais persistem mas as territoriais estão mais esbatidas devido à reorganização territorial da GNR e da PSP; a separação entre dois níveis de investigação criminal, continua a existir competências reservadas aos órgãos de polícias criminais; a dispersão da cooperação policial internacional, continua também a existir grupos de trabalho na UE em que todas as FSS estão representadas; a deficiente articulação entre o Sistema de Segurança Interna e o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), que agora está minimizado, porque uma das competências do Secretário-geral do sistema é, num patamar de igualdade, articular com o Secretário-geral do SIRP as questões da segurança interna com as questões de informação e por fim a duplicação de órgãos de apoio, que nalguns casos subsiste, não a duplicação mas a triplicação de órgãos de apoio.

Uma vez que subsistem alguns dos problemas, está o Sistema de Segurança Interna realmente adequado ao nosso país? Quando se analisa o Sistema de Segurança Interna é preciso ter em conta, por um lado o quadro de ameaças latente e por outro as questões de natureza legal, uma vez que cada país tem que definir a sua “balança”, procurando equilibrar os valores da liberdade com os valores da segurança (cf. entrevista, anexo A). Do ponto de vista da estrutura é pouco funcional, redundante e pouco eficiente, dada a sua fragmentação por instituições policiais (cf. entrevista, anexo B).

É um erro pensar que esta nova LSI iria mudar todo o sistema e resolver todos os problemas. De facto, não existem sistemas perfeitos, eternos, não perduram no tempo, estão em constante mudança, porque o que se tem como certo hoje, amanhã pode ser incerto. No entanto, apesar dos problemas identificados, o Sistema

de Segurança Interna procura responder aos problemas que vão surgindo na sociedade (crimes, roubos, etc.) (cf. entrevista, anexo B).

3.6. Segurança Privada: um sector em crescimento

“La production de la sécurité n’est pas réductible aux activités de la police publique, c’est une tâche qui est assumée par un ensemble très ramifié d’agences, qui ne travaillent pas nécessairement en partenariat. La police publique n’est d’aucune façon réductible à la police en tenue qui patrouille les rues”

(Jean-Paul Brodeur, 2003, p. 9)

A segurança privada tem vindo adquirir uma importância acrescida em Portugal, quer na protecção de pessoas e bens, quer na prevenção e dissuasão de práticas de actos ilícitos (Decreto-lei n.º 35/2004) e ainda pelos meios humanos que envolve e pelo crescimento sustentado que se tem verificado nos últimos anos (RASP, 2008), que se tem repercutido numa ampliação do mandato policial (Durão, 2008).

Segundo Durão (2008, p. 46) “as agências privadas surgem cada vez mais em programas de parceria pelo policiamento público e é observável uma certa erosão das fronteiras entre público e privado em matéria de controlo social”. Dessa forma, a segurança privada, assume “um papel complementar e subsidiário das FSS do Estado no quadro da política de segurança interna e (...) em resultado das necessidades e solicitações dos cidadãos em geral, visando aumentar a sua segurança e qualidade de vida” (RASP, 2008, p. 5). De acordo com o disposto do Decreto-lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, o objecto principal da actividade de segurança privada é a prestação de serviços a terceiros e a organização interna de serviços de segurança privada, cabendo a esta uma vigilância especial, a um lugar específico, enquanto a segurança pública faz uma vigilância mais geral, abrangendo um panorama mais diversificado.

Com a reestruturação da PSP, em 2008, foi definido o quadro organizacional relativo à segurança privada e foi criado no dia 30 de Maio, um departamento de segurança privada na estrutura orgânica da Direcção Nacional da PSP, ganhando um novo formato.

O sector da segurança privada tem vindo a aumentar substancialmente devido à necessidade que os cidadãos têm sentido de mais segurança, em resultado da mediatização da criminalidade nos últimos tempos. Segundo Clemente (2006, p. 64), “sob o lema «menos Estado, melhor Estado», assiste-se a uma minimização do Estado em prol da libertação da sociedade civil: o Estado-providência cede lugar ao Estado-regulador. Para tanto, o ideário liberal pugna pela passagem à esfera privada dum vastíssimo leque de tarefas administrativas, ainda prosseguidas pelos serviços públicos”, ou seja, uma vez que o Estado tem vindo a perder a sua centralidade como actor principal e já não consegue dar resposta a todas as situações relacionadas com a segurança, o cidadão recorre à segurança privada, como parte da solução para minimizar os seus problemas. A realidade é que a sociedade tem assistido a uma mediatização do comportamento crimínogeno traduzido num sentimento de insegurança por parte do cidadão, tornando-o mais exigente e reivindicativo em relação à segurança. Contudo há áreas que são da inteira responsabilidade do Estado e, em nenhum cenário se pode permitir que o sector privado actue, nomeadamente, na área da investigação criminal e na ordem pública.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

Todavia e segundo Manuel Valente (2006, p. 76-77) a segurança privada vem “cavar” um escopo entre o pobre e o rico, “perda da sujeição ao direito, a consequente perda da protecção de direitos fundamentais pessoais e a perda por parte do Estado do conjunto na prevenção e repressão do crime”. O crime não desaparece só porque se utilizam câmaras de vídeo, sensores de alarmes, trancas reforçadas ou portas duplamente blindadas, ajuda a minimizar mas não os resolve por completo. Contudo, a segurança privada é um actor inequívoco nas políticas de segurança interna, procurando dar ao cidadão uma segurança com base na capacidade, comunicação, coordenação, cooperação, confiança e convivialidade.

Ao longo dos últimos anos, o sector da segurança privada tem vindo a expandir-se e já em 2008 envolveu 160 entidades autorizadas, das quais 105 são entidades prestadoras de serviços de segurança privada. Em termos de vigilantes têm vindo a aumentar significativamente e está cada vez mais perto do número de efectivos das Forças de Segurança (cf. quadro n.º 9).

Quadro n.º 9 – Total de efectivos das Forças de Segurança e Segurança Privada, 2005 a 2008

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| PSP | 21.509 | 22.554 | 23.299 | 21.991 |
| GNR | 25.438 | 25.941 | 25.072 | 25.704 |
| Total | 46.947 | 48.495 | 48.371 | 47.695 |
| Segurança Privada | 34.461 | 35.541 | 38.874 | 38.928 |

Fonte: RASI e Balanços Sociais da PSP e GNR

3.7. A reforma do Sistema Policial Português

“É a especificidade de cada Estado que estrutura a especificidade das polícias”
(Gleizal, Domenach e Journès, 1993, p. 321)

O Estado Português possui um sistema policial fragmentado, centralizado e plural e tem havido uma certa dificuldade em reformá-lo. Se olharmos para os programas do governo nos últimos tempos, em matéria de segurança, não tem existido uma medida concreta de reforma que permita corrigir a falta de racionalidade do sistema, uma vez que cada governo tem uma política diferente, não há um consenso geral, “não existe uma cultura policial, existe uma cultura política imiscuída na cultura policial” (Contumélias, 2008, p. 132).

O que parece existir é, vem um governo, tem uma política de segurança, depois vem outro, tem outra. Um governo fecha esquadras, vem outro abre. Faz-se uma Lei de Segurança Interna, o Governo seguinte muda. “Não há um pacto de segurança, não há uma linha de rumo, há uma grande interferência do poder

político nas Forças e Serviços de Segurança” (Contumélias, 2008, p. 155) e à medida que muda a “cor” política muda o sistema, existindo um excesso de politização no sistema policial.

O sistema policial português é centralizado porque depende directamente do Governo (MAI, MDN, MJ); pluralista, composto por várias Forças e Serviços de Segurança (PSP, GNR; PJ, SEF, Polícia Marítima), e fragmentado, pois encontra-se disperso por vários ministérios. Como já foi referido no segundo capítulo, o sistema policial português é um sistema composto por duas forças de segurança pública, a PSP e a GNR e dois serviços de segurança especializados, a PJ e o SEF.

De acordo com Oliveira (2006, p. 266), a “reforma do sistema policial é uma das condições que permitirá uma reforma justa e equilibrada das organizações policiais, pois (...) os simples critérios de eficácia e de eficiência e de orientação para o cidadão, enformadores das reformas gestionárias das organizações, não são só por si apanágio de um funcionamento justo e equilibrado da administração e acrescentamos nós, do sistema policial”.

Perante a *governance* da segurança e as transformações das sociedades contemporâneas, está em curso uma reorientação do sistema e das organizações policiais, com intuito de encontrar um modelo que seja coerente e eficaz no combate ao crime e ao sentimento de insegurança.

Alguns dos factores que estão na base desta mudança são: a forte demanda de segurança, a crescente criminalidade organizacional e transnacional, a descoordenação dos sistemas policiais, a excessiva burocratização e opacidade dos processos, a fraca autonomia, a estagnidade, o desequilíbrio estatutários entre forças, entre outros.

Foi levado a cabo um estudo efectuado pelo IPRI (já mencionado) onde foram identificadas as vulnerabilidades e os principais pontos críticos, que esteve na origem da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de Março. Consta nesta resolução que é necessário uma mudança que exige mais do que o aditamento avulso de novas funcionalidades, ou seja, é necessário “adoptar medidas de reforma, declinando, todavia, alterações radicais no sistema”. Alterações essas baseadas na organização e funcionamento das Forças e Serviços de Segurança e nos serviços de protecção civil, articulando-os, melhorando a coordenação e a utilização de meios partilhados e fomentando a participação das autarquias locais e da própria sociedade civil (Lei n.º 31/2007 – grandes opções do plano para 2008). Na reestruturação interna das FSS e a criação de unidades de serviços partilhados nos ministérios da tutela permitindo atingir de forma mais rápida e mais segura os imprescindíveis objectivos de racionalização (Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007) e ainda a criação de um Sistema Integrado de Segurança Interna visando a coordenação entre as FSS, estabelecendo uma ligação entre polícias e serviços de informação, para fazer frente às novas ameaças e riscos criminais contra o Estado de Direito Democrático (Resolução n.º 45/2007).

Abriu-se um caminho para a reforma do sistema policial português, com o objectivo de minimizar alguns pontos críticos. Em 2006, foi realizado um estudo pela Accenture com o objectivo de racionalizar as estruturas da GNR e PSP tendo em vista a sua reformulação, permitindo uma maior canalização de recursos para a área operacional (MAI, 2006). Foram identificados alguns constrangimentos e ineficiências, tais como: forte hierarquização, falta de incentivos, burocratizados, falta de fluidez, lentidão na circulação e falta de fidedignidade da informação, elevado consumo de recursos, infra-estruturas tecnológicas insuficientes ou incipientes e “sistemas de informação desintegrados, redundantes ou mesmo inexistentes (...) sem foco

específico em objectivos estratégicos globais pré-definidos, mensuráveis e monitorizáveis” (MAI, 2006, p. 37-38)

Contudo, este modelo prolongar-se-á por um período de tempo considerável, uma vez que existem alterações que são críticas e delicadas e modificam modelos, hábitos de trabalho e a postura que elas possuem e que estão enraizadas há muitos anos (MAI, 2006). Identificados os pontos críticos importa propor uma nova reformulação: “fazer mais com menos recursos, fazendo melhor, de forma mais eficiente e focar na actividade nuclear e valorizá-la” (idem, p. 63-64). De que forma? Aumentando os níveis de eficácia e actuando em novas áreas, aumento da fiscalização, facilidade no acesso à informação, simplificação de processos, supressão de níveis hierárquicos, articulação de competências com estruturas centrais do MAI, partilha de estruturas de suporte, cobertura total pelas tecnologias de informação e comunicação, entre outros (idem). O projecto é ambicioso mas os resultados só terão impacto num futuro a longo prazo.

No que diz respeito à colocação de mais agentes na rua, a partir de uma certa altura acaba por existir uma “saturação” da presença policial efectiva e mais polícias não significa necessariamente que a taxa de criminalidade vá diminuir, como já foi dito anteriormente. A solução é equilibrar os dois lados da balança, ter os polícias necessários afectos à organização e que tenham uma boa formação, traduzida numa boa qualidade de agentes (cf. entrevistas, anexo A e B).

No sistema policial “sempre foi dada ênfase à via legislativa como instrumento de mudança estrutural das organizações” (Oliveira, 2006, p. 236) e a mudança é feita nesse sentido, com a implementação de um conjunto de políticas públicas de segurança tendo em vista, a reforma do Estado, das FSS e do SSI. Foi criado um Sistema Integrado de Segurança Interna, com o objectivo de definir um novo modelo de segurança e um sistema de coordenação e cooperação das FSS; aprovação das leis de organização e funcionamento da PSP, GNR e PJ; foi criado o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), uma iniciativa reformadora da polícia portuguesa, que “modifica não somente o policiamento, mas a própria concepção de segurança em Portugal” (Guinote, 2008, p. 16). Foram ainda celebrados os primeiros Contratos Locais de Segurança, com a participação do Estado, da polícia, dos cidadãos e de outros agentes económicos, sociais e culturais; foi criada uma Rede Nacional de Segurança Interna, que funciona como intranet comum para as Forças de Segurança; foi desenvolvida a reorganização territorial da GNR e PSP relativos aos itinerários principais e complementares nas áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP), com o objectivo de eliminar sobreposições ou a descontinuidade dos dispositivos territoriais das Forças de Segurança e foram ainda aprovados os estatutos da GNR e da PSP.

Todas estas alterações legislativas e a criação de novos suportes constituem instrumentos para uma reforma mais global, não só ao nível policial mas num nível superior, englobando outras áreas. A reforma do sistema policial potencia a modernização das estruturas do Estado, do Sistema de Segurança Interna e centra-se sobretudo no cidadão. Esta linha reformadora, segundo Guinote (2008, p. 16) “edifica-se num processo de decisão estratégica profundamente ponderado (...) o aperfeiçoamento e especialização da prevenção da criminalidade, o melhoramento dos padrões de eficácia da actuação policial, o potenciar parcerias e cooperação com a comunidade e o orientar o serviço para os cidadãos, o adequar os projectos às realidades locais, a promoção da confiança e da credibilidade junto do público”.

Com a introdução do modelo de policiamento de proximidade (PIPP) impulsionou-se uma reforma institucional, a polícia passou a interagir de “modo simbiótico” com as restantes instituições sociais. Derivado da necessidade do trabalho em rede orientado pela dinâmica social local, são cada vez mais definidas em parcerias que buscam a causa e a resolução do problema detectado (Guinote, 2008). Este processo reformador é marcado por outra alteração. Durante muito tempo a instituição policial tem sido bastante conservadora, pouco dinâmica e fechada sobre si mesma, mas com a evolução das situações passou a funcionar com as restantes instituições numa lógica de projecto com objectivos congregados, recursos partilhados e sucessos comuns (Guinote, 2008) que é exemplo, o programa Escola Segura e os Contratos Locais de Segurança. Contudo, a maioria dos processos de mudança são impulsionados não pelas hierarquias mas por vontades individualizadas, ou da tutela política ou dos Comandantes Gerais/Directores Nacionais. O Pipp é um programa desenvolvido pela PSP, os outros programas continuam a subsistir, a PSP adoptou uma nova forma de os prosseguir.

O Governo (XVII Governo Constitucional) reconhece que o Sistema de Segurança Interna tem um falha grave, muitas Forças e Serviços de Segurança e sem mecanismos de coordenação efectiva (Saraiva, Meireles e Marcelino, 2007). Contudo, a solução não passa pela fusão das mesmas. Apesar de muitos autores defenderem a fusão das polícias e a “coordenação e integração das diferentes policias sobre uma única tutela política e/ou sobre uma única direcção administrativa, ou então reduzindo-as” (Oliveira, 2006, p. 251), com o intuito de agilizar e otimizar recursos e meios.

Para criar um sistema de segurança *ab initio*, o melhor modelo seria a criação de uma única polícia, dotada por um sistema de controlo eficaz pois proporcionaria uma maior eficiência e eficácia, quer ao nível operacional, quer ao nível da gestão de recursos humanos e materiais (cf. entrevista, anexo B). Num cenário de uma única polícia, imagine-se que se a partir do próximo ano, todos os funcionários ingressassem nas organizações com os mesmos requisitos, a mesma formação inicial e progredissem na carreira sob as mesmas regras e requisitos de formação, entre outros, não restariam dúvidas que passados pelo menos 15 anos, quando se implementasse a fusão das polícias, à partida estariam criadas condições para a mudança e as resistências seriam minimizadas, no entanto esta mudança deve ser projectada a longo prazo (cf. entrevista, anexo A). Relativamente à dispersão das Forças e Serviços de Segurança por várias tutelas, existe um consenso na opinião dos entrevistados, deveria de existir apenas uma tutela. Poderia haver maior eficiência, eficácia e economia se todas as polícias estivessem numa única tutela, não existiria uma dispersão de recursos e meios. Seria mais fácil garantir, ou mesmo impor, em última instância, uma maior colaboração e cooperação. Não se deve partir de dogmas, não partir para um modelo de reforma sem que desde o início, esteja definido que se manterão estas forças e serviços, dependentes desta ou daquela tutela (cf. entrevista, anexo A).

Contudo, foi manifestada pelo governo, uma preferência para continuar a existir uma força de natureza militar (GNR), uma força de natureza civil (PSP), uma polícia judiciária centrada na criminalidade complexa, organizada e transnacional (PJ) e perante o crescente fenómeno migratório, um serviço especializado de imigração e fronteiras (SEF) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007) com uma maior coordenação entre elas. Foi dada prioridade à criação de mecanismos de coordenação efectiva, com a

evolução do Gabinete Coordenador de Segurança para um Sistema Integrado de Segurança Interna, como foi referido supra.

A resposta à questão de investigação que percorre esta tese e segundo a opinião dos entrevistados (cf. entrevistas, anexo A e B), é demasiado complexa. A reforma do sistema policial é inevitável, as mudanças são inevitáveis até porque há sempre novos problemas, novos desafios e todos os modelos e sistemas estão sempre em mutação. Não se pode tomar como um dado adquirido o sistema vigente, pois é uma situação muito perigosa e pecaminosa. Uma vez que a sociedade e o mundo estão em constante transformação, é imperioso acompanhar essas mudanças, porque caso contrário nunca se conseguiria dar resposta aos problemas que são impostos a todos e é próprio do Ser Humano procurar a excelência, a equidade, a eficiência, a eficácia e a qualidade. É também necessário haver uma maior capacidade prospectiva de projectar o futuro.

3.8. Políticas Públicas de Segurança

“Uma política de segurança pública não equivale a política policial, mas abrange também uma política criminal que, por sua vez, compreende não apenas o ponto de vista da eficiência policial, mas também as garantias penais e constitucionais. (...) uma política de segurança pública sem consideração pela juventude, o trabalho, a habitação, os problemas sociais e a educação, converte-se num espectáculo sem esperança e sem fim previsível. Portanto, uma política de segurança só faz sentido no contexto de uma verdadeira política interna bem definida, sincronizada e coordenada” (Winfried Hassemer, 1995)

O actual quadro político e social que se vive neste momento nas sociedades contemporâneas exige que os actores políticos sejam capazes de dar resposta aos novos desafios que se colocam à sociedade e de aumentar o sentimento de segurança, com a implementação de políticas públicas de segurança claras, coerentes, precisas e eficazes acompanhadas dos recursos necessários para a sua implementação, voltas para a prevenção, mediação, policiamento de proximidade e parceria.

A política pública pode ser definida, segundo Mény e Thoenig (apud Oliveira, 2006, p. 75), como “produto da actividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. A política pública apresenta-se sob a forma de um programa de acção governamental num sector da sociedade ou num espaço geográfico e faz intervir todo um conjunto de actores, tais como, a educação, a segurança, as autarquias”. Para Pierre Müller uma “política pública é um processo de mediação social, na medida em que o objecto de cada política pública é resolver os desajustamentos que podem existir entre um sector e os outros sectores ou, ainda, um sector e a sociedade global” (idem). As políticas públicas de segurança são “um conjunto, mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados (colectividades locais, associações, empresas), uma resposta efectiva às diversas formas de insegurança induzidas pelo fenómeno da insegurança” (Dieu, 1999, p. 29-30). Para Sebastian Roché, políticas públicas são “como um conjunto de disposições legislativas e regulamentares

tomadas para gerir o domínio da segurança, assim como, as acções ou programas públicos colocados em acção pelos eleitos locais e nacionais, as administrações isoladamente ou em parcerias com outros actores associativos ou privados” (apud Oliveira, 2006, p. 75).

As políticas públicas de segurança surgem associadas às necessidades de segurança despoletadas pela sociedade e provocadas pelo sentimento de insegurança. A grande problemática colocada pelas políticas públicas, segundo Gleizal, é a “relação entre o sector e o global, já que, as políticas desenvolver-se-ão em função dos desafios que um determinado sector representa para o conjunto da sociedade” (apud Oliveira, 2006, p. 76).

Juridicamente, Magalhães (apud Borges, 2006) classifica as políticas públicas como demandas políticas: novas (que não existiam ou já existiam, mas a sua mobilização é recente); recorrentes (problemas mal resolvidos); reprimidas (ou foram barradas ou o processo político não deixou avançar, já que ameaça os interesses difusos). Podem ser de dois tipos: “Estado de coisa (a situação existe a longo tempo, incomodando a sociedade, gera insatisfação, mas não mobiliza as autoridades governamentais) e Não decisão (obstrução decisória, quando é tema da agenda política, mas tem o processo bloqueado ou as acções a serem tomadas não são implementadas)” (idem, p. 61).

Para a implementação das políticas públicas é necessário que exista um referencial - adequar o sistema em função do momento e do lugar e um mediador - que a implemente. Em Portugal, o principal responsável pela política de segurança interna é o Governo, mais concretamente o Ministério da Administração Interna, e a nível territorial, os Governadores Cívicos, os Presidentes das Câmaras e a própria sociedade civil. Os Conselhos Municipais de Segurança e os Contratos Locais de Segurança são bons exemplos dessa articulação.

As reformas levadas a cabo, a partir dos anos 80, pelas políticas públicas de segurança, segundo o autor Oliveira (2006, p. 77), “na linha do *New Public Management*, introduziram uma nova cultura de gestão e de participação no quadro das parcerias” mas mostraram efeitos negativos. Por exemplo, para Crawford (apud Oliveira, 2006, p. 78) a ideia de cliente não é aplicável à segurança, porque não faz qualquer sentido tratar os delinquentes ou detidos como clientes, “na medida em que a prevenção do crime exige a vigilância e controlo sobre certos indivíduos. Sendo, assim, não é possível conceptualizar certas missões da polícia, sobretudo aquelas onde é necessário recorrer ao poder coercivo, como serviço público”. Esta perspectiva tem levado à emergência do sector privado da segurança, como um importante sector de actividade económica.

Em matéria de segurança, a democracia deve permitir o pluralismo e a diversidade deixando a questão dos direitos individuais fora de qualquer pressão de minorias morais (Crawford apud Oliveira, 2006). É preciso ir muito para além da “linguagem individualista que faz apelo à noção de cliente, para levar a cabo um bem público, capaz de abarcar os indivíduos que estão nas franjas da sociedade” (idem, p. 79).

A evolução das políticas públicas tendem a testemunhar uma integração progressiva das medidas securitárias na sociedade, inspiradas na prevenção, na mediação, na proximidade e nas parcerias. A prevenção constitui uma alternativa em oposição à repressão. Pode-se definir prevenção como um “conjunto de medidas cuja intenção é minimizar as infracções sejam de natureza criminal ou outros e sobretudo quando ocorram antes da prática do acto delinquentes” (Oliveira, 2006, p. 79), porque mais importante do que punir actos, importa detectar as ameaças, neutralizando-as (Serrano, 2006). Em Portugal têm sido implementados

vários programas no âmbito da prevenção do crime, dirigidos a determinados grupos vulneráveis, como é o caso, da Escola Segura, do Apoio 65 – Idosos em Segurança, Inovar, Comércio Seguro, Igreja Segura, entre outros. O maior desafio da prevenção do crime é implementar projectos eficazes em bairros problemáticos onde a taxa de criminalidade seja mais elevada e para isso a polícia tem um papel primordial na redução dessas situações.

Quanto à mediação pode ser vista de duas formas, primeiro, como “processo de relacionamento e de poder entre administração e os cidadãos (...) oportunidade de resolver disputas ou incomunicabilidades em que um elemento neutral ajuda as partes em litígio a chegarem a um consenso” (Oliveira, 2006, p. 82-83), e em segundo, “em oposição à anterior relação autoritária da administração (...) encarada como um processo de construção de referenciais das políticas públicas de segurança” (idem). As políticas públicas são consideradas como resultado de uma mediação social, onde intervêm vários actores confrontando as suas visões do mundo e as suas lógicas de acção, nomeadamente, os cidadãos, a polícia, os agentes económicos, sociais e culturais, entre outros.

A proximidade é um novo paradigma que surge associado à interacção do Estado com o cidadão. Pode ser caracterizada como uma interconexão e relação mais aberta e orientada para as pessoas, para a população em si, que abranja a ideia do papel primordial dos cidadãos, de exigências, de desburocratização e expectativas de participação na gestão e nas decisões da comunidade (Mozzicafredo apud Oliveira, 2006). O conceito de proximidade é uma forma de aproximação da polícia aos cidadãos, com o intuito de minimizar o distanciamento entre o aparelho estatal e os cidadãos.

Relativamente às parcerias, potenciam uma maior interligação dos intervenientes na segurança (polícia, cidadãos, autarquia, agentes económicos, sociais e culturais) baseadas no diálogo, no contrato, conduzindo-as à co-produção. Estas novas ligações são potenciadoras da criação de novas redes de políticas públicas que se encontram nas parcerias de segurança local e fazem emergir oligarquias privilegiadas (Crawford apud Oliveira, 2006). O objectivo das parcerias é potenciar a “vigilância de vizinhança”, envolver os cidadãos na segurança e reduzir a oportunidade de crime e incivilidade, aumentando a coesão social através de uma maior comunicação e interligação entre a polícia e os cidadãos, no sentido do Estado partilhar a segurança com outros actores.

Uma política pública de segurança credível é aquela que responde às necessidades dos cidadãos, da população e reconhece os principais problemas que são colocados, nomeadamente, a criminalidade organizada e económico-financeira, a criminalidade geral, a corrupção, o terrorismo, as catástrofes naturais, entre outros (Serrano, 2006). Nos últimos anos, em Portugal, as políticas públicas de segurança não têm mostrado muita credibilidade devido à sua fraca orientação, são caracterizadas por uma certa descontinuidade e centralidade, principalmente de natureza normativa e segmentada, acabam por não apresentar uma estratégia global daquilo que deve ser o sistema policial português, faltando-lhes uma orientação política clara e uma forte monitorização. São apenas orientadas na base de lógicas meramente internas, nomeadamente, o aumento de competências policiais, a solução de questões estatutárias, estando pouco direccionadas para as verdadeiras questões da segurança dos cidadãos, para a eficácia e eficiência das organizações policiais e do sistema.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

O autor Oliveira classifica as políticas de segurança até 2002, na base de três eixos distintos: políticas de segurança e consolidação do Estado de Direito (1974 a 1981), reforçando a “autoridade democrática e a preservação da ordem pública, (...) surgem as primeiras medidas de combate anti-terrorista e o início da luta contra o tráfico e consumo de droga” (2006, p. 285 a 287); políticas de reafirmação da segurança interna (1981 a 1995) com a institucionalização e a modernização do Sistema de Segurança Interna e das FSS, o reforço dos quadros orgânicos e estatutos de pessoal da PSP, GNR, PJ, a criação do Serviço de Informações de Segurança (SIS), a institucionalização do SEF, a publicação da Lei de Segurança Interna (lei n.º 20/87 de 12 de Junho), a institucionalização da Escola Prática de Polícias, a extinção da Guarda-fiscal, a introdução na PSP do regime de direitos socioprofissionais e ainda uma melhoria na territorialização das Forças de Segurança. Por último, políticas de segurança pública (1995 a 2002), que podem ser divididas em três áreas: modernização das Forças de Segurança (efectivos e meios); programas de segurança (escola segura, segurança a idosos, comércio seguro, vítimas) e territorialização com a criação das polícias municipais.

Este conjunto de políticas trouxeram alguma modernidade, entrando para agenda política, mas não foram as desejadas, encontram-se ainda mais viradas para uma lógica intra-organizacional, do que propriamente para a comunidade. Contudo, na minha opinião, a partir de 2006 até agora, as políticas de segurança sofreram um impulso positivo, devido a uma maior percepção do cidadão aliada à sua maior exigência no que diz respeito à sua segurança, uma maior colaboração e interligação das várias FSS, um maior empenhamento por parte das FSS para responder aos impulsos da sociedade, propõe-se maior diálogo a nível local, entre outros (cf. anexo D). A implementação das políticas públicas surge da necessidade de se fazer frente à insegurança que se sente e à criminalidade em Portugal, bem como responder aos desafios e ameaças que têm surgido nos últimos tempos. O conjunto das políticas públicas podem-se resumir em dois modelos: os modelos normativos (agravamento das leis penais, o reforço e criação de outras) e os modelos proximais (aproximação à comunidade, policiamento de proximidade, o Pipp e os CLS).

Segundo os entrevistados, nos últimos seis/sete anos, as políticas públicas que têm sido implementadas decorrem principalmente das leis, de instrumentos legais, como alteração do código penal, do código processual penal, das leis orgânicas das Forças de Segurança, da LSI, entre outras, como das estratégias e medidas efectivas ao nível dos SSI e de Justiça (cf. entrevista, anexo A), ou seja, são sobretudo de cariz normativo. O desafio que se coloca nos próximos anos, no domínio dessas políticas, deverá consistir em tornar efectivos os principais instrumentos de coordenação, eficácia, eficiência, previstos nessas mesmas normas, de forma a melhor servir o Estado moderno e a cidadania (cf. entrevista, anexo B).

Ao nível legislativo, foi feita uma série de alterações, nomeadamente, à Lei de Segurança Interna, mais adequada aos novos desafios (como já foi analisado antes); à Lei de Organização de Investigação Criminal com reforço da coordenação e cooperação de todos os órgãos de polícia criminal, no âmbito da Europol e Interpol, uma maior partilha de informações entre eles segundo princípios de necessidade e competência; à lei das armas, restringindo o acesso às mesmas, traduzindo-se num instrumento essencial para fazer frente à criminalidade violenta e grave; alteração da organização do próprio Ministério da Administração Interna e à lei de segurança privada.

Ao nível da modernização das Forças e Serviços de Segurança, reforço das leis de organização e funcionamento da PSP, GNR e PJ e nos estatutos da PSP e da GNR, bem como a sua reestruturação

territorial com a definição das áreas de actuação em Lisboa e no Porto e a racionalização dos seus recursos. Um maior controlo nas fronteiras por parte do SEF e uma preocupação cada vez maior ao nível da formação individual.

Ao nível tecnológico, constituindo uma crescente aposta no e-government, foram criadas plataformas de interoperabilidade a vários níveis, entre os vários organismos do MAI, as FSS e serviços dirigidos aos cidadãos. Foi criada a Intranet do MAI, o Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança em Portugal (SIRESP), a Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) e a modernização do SIRP, SIS e SIED, que funcionam como suporte de uma rede multi-serviços e partilha de informações entre os vários organismos e as FSS. Na sequência do programa Simplex, numa vertente de e-policing, foram criados o Sistema de Queixa Electrónica (SQE) e o Sistema Integrado de Informação Sobre Perdidos e Achados (SIISPA) funcionando como partilha de serviços úteis ao cidadão, bem como, a criação do portal da esquadra XXI com objectivo de melhorar o atendimento e o aconselhamento ao cidadão, com estilo de uma esquadra do futuro. A criação de um sistema denominado Polícia em Movimento com capacidade de aceder a uma multiplicidade de informação sobre condutores, veículos, entre outros, representando grande inovação tecnológica, também a implementação do programa de videovigilância em locais públicos a fim de captar imagens e som para posterior tratamento, ainda que tenha suscitado alguma discussão²⁴. Para divulgação de indicações práticas sobre segurança individual foi criado um Portal de Segurança, também na sequência do Simplex. A criação de um Observatório de Tráfego de Seres Humanos com objectivo de produzir, recolher e difundir informação relativa a este fenómeno para combatê-lo. Reforço das fronteiras com a implementação do RAPID, Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente e a implementação de um sistema de gestão e emissão do PEP, Passaporte Electrónico Português.

Ao nível da segurança pública, a PSP optou por introduzir um Programa Integrado de Policiamento de Proximidade com uma vertente direccionada para os jovens, denominada de Equipas de Programa Escola Segura (EPES) e os demais programas (segurança a idosos, comércio seguro, verão seguro, abastecimento seguro, farmácia segura, igreja segura, violência doméstica) congregados nas Equipas de Apoio à Vítima (EPAV), uma iniciativa com uma dimensão inovadora. Contudo, os programas especiais dirigidos a pessoas vulneráveis criados pelo Governo, nomeadamente, a Escola Segura, abastecimento seguro, táxi seguro, entre outros continuam a existir, há uma certa continuidade.

Ao nível da territorialização da segurança é destacada a importância da celebração de Contratos Locais de Segurança (CLS), a grande novidade do Partido Socialista (XVII e XVIII Governo Constitucional), um instrumento fundamental no reforço da segurança a vários níveis conjugando uma diversidade de actores, nomeadamente, Estado, polícia, sociedade civil, autarquias e vários agentes.

Ao nível institucional, as organizações policiais passaram a interagir com as restantes instituições sociais, um trabalho em rede definido em parcerias, com objectivos congregados, recursos partilhados e sucessos comuns, impulsionado pelo Programa Integrado de Policiamento de Proximidade, com a descentralização do poder de decisão numa “lógica de delegação de poder decisório ao nível da esquadra”

²⁴ De acordo com os entrevistados a videovigilância pode ser considerada como um instrumento à segurança pública. Em Portugal, a utilização pelos privados é habitualmente permitida e, nalguns casos é obrigatória. A videovigilância surge como um meio de segurança, é instalada em locais públicos de utilização comum.

(Guinote, 2008, p. 16). E pela primeira vez na segurança interna, o PIPP é submetido a um avaliador externo e independente, garantindo total imparcialidade nas conclusões obtidas, a cargo da SociNova – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, contribuindo para a reforma do sistema policial português.

Ao nível europeu, Portugal tem contribuído para a criação de um espaço com mais segurança, justiça e liberdade no domínio da Justiça e Assuntos Internos (JAI) cooperando na contenção das ameaças como na realização de oportunidades, com um papel mais activo, coerente e capaz, uma colaboração com outros parceiros. Desenvolvimento de uma cultura estratégica que promova uma intervenção rápida, com políticas activas para combater as novas ameaças que se sentem, uma maior cooperação e interconexão entre os Estados-membros, a mobilização de mais recursos e de meios para fazer frente às ameaças, maior capacidade diplomática, o estabelecimento de novos acordos, com objectivo de congregar diferentes instrumentos e capacidades, entre outros.

O tempo torna-se escasso, é preciso continuar a traçar políticas públicas de segurança que estruturem o sistema policial português e que garantam estabilidade institucional, políticas de segurança como o PIPP e os CLS. O que não se pretende são políticas “efémeras e conjunturais, assentes em meras convicções de oportunidades ou em experiências alheias, nem sempre conciliáveis com o país real e com a polícia real que temos” (Dias, 2001, p. 98).

As políticas públicas de segurança devem combinar medidas preventivas e estruturais sob um compromisso de actuação dos agentes da sociedade civil e do Estado, associado ao processo de construção de mecanismos de cidadania e de ordem pública dentro de parâmetros da democratização política nas relações do Estado com a sociedade.

Descrever a realidade não é suficiente para garantir a segurança dos cidadãos, é preciso definir políticas que contribuíssem para tornar Portugal num país seguro e livre, porque nem tudo que se projecta é passível de se alcançar com êxito, os resultados projectam-se a médio e longo prazo.

3.8.1. Policiamento de Proximidade – institucionalização do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade

“... O policiamento de proximidade não é uma panaceia milagrosa, capaz de resolver todos os problemas relacionados com a segurança pública ... parece uma manobra aconselhável procurar pôr em prática a doutrina, onde for possível, quando for exequível, empenhando os meios adequados e disponíveis, com base numa conduta muito flexível” (Coronel Carlos Alves, GNR)

O policiamento de proximidade ou comunitário é um factor estratégico na implementação de políticas públicas de segurança, é parecido ao modelo francês e inspirou-se, no policiamento comunitário dos países anglo-saxónicos. O policiamento de proximidade é uma prática muito utilizada nos EUA, Inglaterra, França e Holanda. Não se sabe ao certo a data do seu aparecimento, mas em Inglaterra no século XIX, Sir Robert Peel, *Home Secretary*, levou a cabo importantes reformas no sistema criminal britânico com a constituição da

Metropolitan Police Force e da *Scotland Yard* em 1829, na qual estabeleceu a base do sistema policial britânico (Lisboa e Teixeira Dias, 2008). Sir Robert Peel estabeleceu um conjunto de princípios, que já foram referidos no segundo capítulo e que merecem destaque dois deles, a “polícia é o público e o público é a polícia”; e “a eficácia não é medida pelo número de detenções mas antes pela ausência de crimes” (idem, p. 3).

Apesar de parecer que é recente, o policiamento de proximidade tem raízes muito anteriores ainda que nem sempre tenha sido denominado desta forma. A literatura sobre o policiamento de proximidade tenta fazer uma aproximação ao conceito, mas o conceito é demasiado abrangente e envolve várias dinâmicas sociais, organizacionais e culturais para reunir um consenso: *“Although some police chiefs see this ambiguity as an opportunity to define anything and everything as community policing for political gain, others see it as corollary of the fact that community policing is not a single police tactic or program, but a collection of strategies that share a common philosophy or set of principles about the desired role of police in society”* (Rosenbaum et al., 1994, p. 302).

A polícia de proximidade pode definir-se como uma forma de gerir a segurança, junto da população, de forma a responder às necessidades identificadas e tidas em consideração, através de uma acção policial prioritariamente preventiva (Dieu apud Oliveira, 2006) e deve actuar a todos os níveis, não apenas numa combinação de novas estratégias, mas, sobretudo, de forma a integrar todos os elementos (Lisboa e Teixeira Dias, 2008).

De acordo com Trojanowicz et al. (apud Lisboa e Teixeira Dias, 2008, p. 4), “a questão da segurança é mais complexa do que se traduz nos usuais indicadores numéricos”, pois o policiamento reactivo, dito tradicional, deixou de responder às necessidades das populações nas sociedades modernas (cf. anexo E). Esta mudança deveu-se principalmente a vários factores: ao “isolamento dos agentes nos carros-patrolha; a redução do serviço policial ao combate ao crime; a sobrevalorização dos meios técnicos face à interacção pessoal ou o afastamento da polícia relativamente à comunidade” (Trojanowicz et al. apud Lisboa e Teixeira Dias, 2008, p. 4), bem como a emergente crise de eficácia e de legitimidade do modelo tradicional, na resposta à crescente procura de segurança por parte dos cidadãos.

O policiamento de proximidade ou comunitário é um novo conceito que traz consigo uma nova filosofia organizacional e operacional da polícia, que se baseia na ideia de que os agentes policiais e os cidadãos devem trabalhar em simultâneo, no sentido de encontrar soluções para os problemas da comunidade relacionados com a criminalidade, a droga, as incivilidades, as desordens, isto é, com todos os problemas ao nível local e que contribuem para a diminuição do sentimento de segurança (Lisboa e Teixeira Dias, 2008). Os objectivos desta nova estratégia organizacional passam pela redução da criminalidade e o aumento do sentimento de segurança, reduzindo o medo, o aumento dos níveis de satisfação da população, restabelecendo a “civildade nos espaços públicos e garantir os direitos democráticos dos cidadãos” (Moore, 2003, p. 148) permitindo o seu envolvimento através do estabelecimento de parcerias, para que a população se sinta parte integrante da resolução dos problemas (cf. anexo F). Na verdade, numa sociedade de risco, associada ao medo e ao sentimento de insegurança, é crucial a adopção de políticas públicas de segurança de proximidade dos cidadãos. A polícia deve compreender as “interconexões e inter-relações sociais, as imbricações de uma sociedade multicultural” (Elias, 2007, p. 30). A comunidade passa a ser “coprodutora” da segurança e da

ordem, juntamente com a polícia e isso impõe uma nova responsabilidade à polícia e deve criar novas formas que sejam as mais indicadas para associar o público ao policiamento, à manutenção da lei e da ordem (Skolnick e Bayley, 2006). Esta prática assimilada à célebre teoria de Wilson e Kelling (1982) dos vidros quebrados (*broken windows*) revela que a solução do combate à criminalidade mais grave deve começar pela repressão dos pequenos delitos ou incivilidades (Oliveira, 2005).

Contudo, a implementação deste tipo de reformas fica dependente do grau de institucionalização porque se não houver uma mudança de mentalidades, uma “reorganização tanto das funções como das próprias formas de relacionamento dos agentes policiais, quer com a população, quer com a estrutura organizacional na qual se inserem” (Lisboa e Teixeira Dias, 2008, p. 4), se não tiverem capacidade de adaptação e de reestruturação da própria organização, não é possível a sua implementação. Segundo Skogan (apud Oliveira, 2005, p. 153) a polícia comunitária está “longe de se limitar a um mero plano tático, implica a reforma de processos de tomada de decisão e a emergência de novas culturas no seio das forças policiais. É sobretudo uma estratégia organizacional que redefine os objectivos da acção policial, com vista a orientar o futuro desenvolvimento dos serviços policiais”, como envolve uma maior descentralização organizacional, pode ser considerada como uma ameaça ao *status quo* da organização, “implicando um certo grau de flexibilidade e dinamismo organizacionais” (Trojanowicz et al. apud Lisboa e Teixeira Dias, 2008, p. 5) que podem originar uma certa resistência à mudança.

Sob o ponto de vista de Sebastian Roché (2005), existe um conjunto de pressupostos que podem dificultar a implementação do policiamento de proximidade, nomeadamente, a promulgação desarmonizada de leis de combate ao crime; a insuficiência do financiamento das Forças de Segurança, face à mudança (recursos financeiros, técnicos e humanos cada vez mais limitados); o fraco suporte, por parte das hierarquias policiais, à reforma; o consumo elevado de efectivos policiais; o reduzido período de aplicação da reforma; uma fraca descentralização hierárquica; fraca mobilização das bases para as mudanças no policiamento tradicional; a ausência de uma liderança forte e carismática; a ausência de objectivos predefinidos, claros e precisos, resistentes ao mediatismo social e às alternâncias políticas, entre outros. São factores que estão muitas vezes na origem da resistência à mudança, mas é necessário combater estas lacunas e criarem-se novas formas de contornar estes pressupostos.

O modelo de proximidade não pode ser considerado como uma panaceia, nem sequer como um remédio universal contra a criminalidade. A polícia comunitária, por si só não tem os recursos e os meios necessários e nem consegue erradicar as causas socioeconómicas que estão ligadas ao crime, ao desabamento dos valores tradicionais, à ruptura dos laços familiares, à discriminação, à exclusão social e ao desemprego (Normandeau apud Oliveira, 2006).

Em Portugal, o policiamento de proximidade tem sido um conceito muito utilizado no discurso público, mas na prática carece de uma verdadeira incorporação nas políticas públicas de segurança (Elias, 2007). Segundo Oliveira nenhum dos governos constitucionais (XIII, XIV, XV e XVI) adoptou nos últimos dez anos, “uma verdadeira estratégia de policiamento de proximidade ou comunitário, que envolvesse as diferentes Forças e Serviços de Segurança” (2006, p. 296), contudo têm sido implementadas várias iniciativas, programas especiais dirigidos a problemas e a públicos específicos

Dentro dessas iniciativas de mudança de cariz político salienta-se a institucionalização de vários programas, como o programa Escola Segura dirigido à comunidade escolar, especialmente às crianças. O programa Apoio 65 – Segurança a Idosos, dirigido ao público mais idoso e desprotegido. O projecto Comércio Seguro direccionado para os comerciantes; o programa INOVAR, especialmente vocacionado para as vítimas de crimes, mais concretamente vítimas de violência doméstica, que deu origem aos Programas Integrados nos Planos Nacionais de combate à violência doméstica; o programa Verão Seguro, dirigido à vigilância de residências; programa Táxi seguro; Abastecimento seguro, dirigido às gasolinhas e utentes; Farmácia segura, direccionada para o comércio farmacêutico e utentes e Igreja segura, vocacionada para os templos religiosos.

Estes programas apresentam-se como boas iniciativas mas levantam algumas dúvidas. Como é que se sabe que um programa é eficiente e responde às necessidades das pessoas se não é feita uma monitorização? Se não é feita uma monitorização, não existe um termo de comparação, logo não se sabe se são eficientes ou não. Alguns destes programas foram aplicados sem que se efectuasse, previamente, a devida avaliação das áreas de intervenção, inviabilizando os processos de comparação entre o “antes e o depois” e entre as áreas de objecto de intervenção e as outras (cf. entrevista, anexo A). Até agora o único programa que foi monitorizado foi o programa Escola Segura e chegou-se à conclusão que é um programa reconhecido pela população escolar e respectivas famílias e por isso promissor (cf. entrevista, anexo B).

No entanto, também se chegou à conclusão que não existe uma doutrina que pautasse as acções destes programas, cuja condução fica a cargo dos comandos por todo o país (Cezário, 2009).

Só recentemente é que se começou a reflectir, no seu conjunto, este tipo de modelo policial e mais concretamente, com a criação do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade na PSP, pela Directiva n.º 10/2006, de 15 de Maio.

Portugal começou a dedicar-se a este tipo de policiamento de proximidade, o modelo político começou por apostar numa maior formação profissional individual (e-learning) e mais recentemente, na renovação de meios e armamento (Durão, 2008) denotando uma tendência cada vez maior em apostar em meios mais especializados, isto é, uma “tendência para a informatização do sistema de recolha, registo e partilha interna de informações policiais e bases de dados, num processo cada vez mais generalizado” (Durão, 2008, p. 47), como já foi referenciado anteriormente. O Sistema de Queixas Electrónicas constitui um exemplo desta tendência traduzindo-se na possibilidade do cidadão apresentar uma denúncia via internet bem como o Sistema Integrado de Informação Sobre Perdidos e Achados, o projecto-piloto “Esquadra XXI”, no Estoril, desenvolvido pela PSP, pretendendo-se ser o exemplo de uma esquadra do futuro, onde são testados benefícios e eficácias das novas tecnologias, entre outros.

O Programa Integrado de Policiamento de Proximidade apresenta valências importantes, é delineada uma “doutrina policial baseada em conhecimentos teóricos e práticos sobre policiamento de proximidade, a construção de uma formação específica para os polícias de proximidade, a apresentação de uma estrutura de coordenação e supervisão de suas actividades e a realização de avaliação por parte de uma instituição externa e, portanto, imparcial aos resultados” (Cezário, 2009, p. 60).

Uma vez que só o programa Escola Segura mostrou viabilidade e foi o único sujeito avaliação, incorporou as Equipas do Programa Escola Segura (EPES). As EPES promovem uma cultura de segurança

nas escolas, desenvolvem acções de sensibilização, apelando ao civismo e à cidadania e actuam em situações de crise ou de violência nas escolas. Os restantes programas foram agregados numa só vertente dando origem às Equipas de Apoio à Vítima (EPAV), respondendo a tudo o resto, jovens, idosos, comerciantes, entre outros.

Através de um projecto-piloto, o policiamento de proximidade ganhou uma nova forma em Portugal e “constitui uma rede de parcerias entre a polícia e as instituições locais, estreitando os laços também com a comunidade” (Cezário, 2009, p. 61). O policiamento de proximidade deixou de ser “um mero slogan político” e o Pipp vai ao encontro das causas mais estruturais e profundas do crime e da insegurança, permitindo reforçar os laços de confiança entre a população e a polícia retomando as formas informais de controlo social e o reforço do sentimento de segurança.

Em termos globais, em 2006 e 2007, segundo Lisboa e Teixeira Dias (2008)²⁵ houve um aumento do sentimento de segurança e um aumento de consciencialização de alguns problemas potenciadores de criminalidade, ou seja, a população passou a estar mais atenta à sua segurança, disponível para uma relação mais aberta com a polícia e disposta a colaborar. Contudo, o policiamento de proximidade, em termos globais, parece que ainda não tem o reconhecimento devido pela população, não tem visibilidade suficiente uma vez que o contacto com a polícia continua a ser maioritariamente por iniciativa do cidadão.

Um ano, é claramente um período muito curto para a detecção de mudanças que se pretendem estruturais e sustentadas, isto quando a análise se baseia em percepções e em representações sociais (Lisboa e Teixeira Dias, 2008). Neste sentido, apesar de reduzida, esta percentagem revela alguns indícios animadores de uma, muito embora incipiente, percepção de mudança.

No que diz respeito à percepção dos polícias, demonstram níveis mais elevados de satisfação e de relacionamento, constituindo um factor importante para alcançar a eficácia na organização, sendo que os resultados indicam um maior contacto, comunicação, abertura e proximidade com a população (Cezário, 2009).

Contudo, surgem sempre algumas fragilidades. Ao nível externo, existe a questão da comunicação social, que muitas vezes acaba por denegrir o trabalho policial passando uma imagem deturpada, é importante que a polícia se preocupe com a questão do marketing. Ao nível interno, existe ainda uma resistência das autoridades policiais quanto à filosofia de um policiamento mais voltado à prevenção, é crucial investir no “convencimento das hierarquias de médio e alto níveis da polícia” (Elias apud Cezário, 2009, p. 62). Existe também falta de recursos financeiros, materiais e efectivos policiais que pode dificultar a actuação do Pipp.

Como já foi dito, o policiamento de proximidade constitui uma alternativa ao antigo modelo reactivo. O policiamento de proximidade não tem mostrado ser completamente eficaz e os vários estudos que têm sido feitos têm revelado que “a simples resposta a ocorrências e o patrulhamento aleatório pouco tem feito no

²⁵ A avaliação do Pipp foi desenvolvida pela Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa (SociNova). O Pipp foi avaliado em dois momentos, no ano em que foi implementado, em 2006 e no ano consequente, em 2007. Desenvolveu-se sob perspectiva quantitativa, um questionário distribuído à população, designado por cliente externo e à PSP, como cliente interno. Na primeira fase do estudo foram aplicados 1800 questionários à população e 1210 aos agentes. Na segunda fase, o mesmo número foi aplicado à população e 1196 aos agentes policiais (Lisboa e Teixeira Dias, 2008).

sentido de resolver ou ajudar a resolver os problemas mais perenes e quotidianos das comunidades locais” (Lisboa e Teixeira Dias, 2008, p. 11).

Decorrido apenas um ano da implementação do programa, é difícil haver uma conclusão decisiva, no entanto é possível captar algumas das alterações possíveis no futuro. Parece não haver resistência à implementação desta nova “ordem” da polícia e a população está disposta a colaborar, ao nível interno, existe um clima organizacional propício à mudança, contudo a existência de uma forte hierarquia obriga adopção de medidas específicas, é necessário mobilizar todos os elementos (Lisboa e Teixeira Dias, 2008), porque o sucesso requer mais do que uma mudança de valores (Bayley e Skolnick, 2006).

3.9. A Segurança sob o olhar do Governo – Programas do XVII e XVIII Governo Constitucional

“Político é a pessoa que deve ser capaz de dizer o que vai acontecer amanhã, no próximo mês e no ano vindouro e de explicar, depois, porque não aconteceu” (Churchill)

A segurança é um direito fundamental “conexionado” com o direito à liberdade e quanto a isso os Programas do XVII e XVIII Governo Constitucional estão em sintonia. O principal objectivo do governo, tanto do XVII como XVIII, é prevenir e reprimir as causas e as consequências da criminalidade. No plano das causas, criando políticas de combate à exclusão social e o tratamento de toxicodependentes. No que diz respeito às consequências, apostar num “policimento visível, eficaz, de integração e proximidade, orientado para a protecção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis, como as crianças, os jovens, os idosos e as vítimas de maus-tratos” (Programa do governo, 2005-2009, p. 147).

O Governo está ciente dos perigos que ameaçam a segurança do Estado e dos cidadãos, nomeadamente, a proliferação de armamento (armas de destruição maciça), o terrorismo internacional, a criminalidade organizada e transnacional, a globalização, a eliminação de fronteiras internas que facilitam a circulação das associações criminosas e o branqueamento de capitais, o fundamentalismo religioso, são um conjunto de novas ameaças que parecem não ter fim.

E será que os governantes estão altura destes mesmos desafios? A questão principal centra-se na necessidade de projectar uma mudança a longo prazo e de querer correr o risco de implementar essas mesmas mudanças, sabendo que irão acontecer ocorrências e períodos em que as coisas vão estar pior. É obvio que quando se faz uma mudança deve-se estar preparado para correr riscos e os políticos têm que ter capacidade de projectar a longo prazo e promover as necessárias mudanças de forma coerente e concertada, não ter medo de arriscar (cf. entrevista, anexo A). No entanto, uns estão altura e outros nem tanto, mas num Estado democrático há sempre uma solução, na escolha através do voto (cf. entrevista, anexo B).

Perante o novo quadro de ameaças à segurança, o Governo Português compromete-se a dar respostas mais eficazes em articulação com a sociedade civil. O conceito de segurança é hoje compreendido numa perspectiva mais alargada, não se cinge apenas a uma única área – segurança rodoviária, (tentar reduzir o número de acidentes com vítimas mortais, eliminando os “pontos negros”), segurança alimentar (garantir a qualidade dos alimentos, reforçando a actuação da Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar) e

segurança ambiental, bem como a prevenção e a minimização das consequências de catástrofes naturais (cheias, incêndios florestais e abalos sísmicos) (Programa do governo, 2005-2009), com a criação de planos de emergência e acções de sensibilização.

O Governo propôs aplicação de novos meios tecnológicos, a instalação do Sistema de Comunicações de Emergência, Segurança e Protecção (SIRESP) com articulação entre as FSS, protecção civil, os bombeiros e a emergência médica; a instalação de videovigilância; melhorar a coordenação entre SSI, SIRP, Sistema de Investigação Criminal e Sistema de Protecção Civil e aperfeiçoar o Sistema Integrado de Informação Criminal. Reforma das polícias municipais e a segurança privada, que “desempenham uma função subsidiária relevante na preservação da segurança das pessoas e das comunidades” (idem, p. 146).

O programa do XVII governo constitucional refere a importância de combater a criminalidade organizada e económico-financeira e para isso é preciso melhorar a investigação criminal articulando os vários órgãos de polícia criminal (por exemplo os Serviços de Informações). Em relação ao terrorismo defende a coordenação entre os Serviços de Informações e o Secretário-geral do SISI, os vários órgãos de polícia criminal e os organismos “congéneres” estrangeiros (idem).

Relativamente ao Sistema de Segurança Interna, no mesmo programa, propõe-se a criação de quadros de pessoal sem funções policiais nas Forças de Segurança (GNR e PSP); a revisão da disposição territorial das Forças de Segurança (GNR e PSP), “conjugando a sua missão de manutenção da ordem pública com o papel de coadjuvação cometido às polícias municipais” (idem, p. 150); celebração de Contratos Locais de Segurança; reforma da Lei de Segurança Interna; no domínio do SIRP, alterar as leis orgânicas do SIS e SIED, tornando-os mais unificados e eficientes.

O governo propõe, a nível internacional, reforçar a sua participação, contribuindo para uma ordem internacional assente num multilateralismo efectivo através da adopção como prioridade a operacionalização do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, do melhoramento do processo de decisão interno em matéria europeia, da concretização da Estratégia de Lisboa (idem), bem como desenvolver a sua estratégia na cooperação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa e na cooperação transatlântica.

A nível internacional, o cenário é também marcado por um novo tipo de ameaças, riscos e um novo tipo de conflitos. O conceito de segurança regista duas alterações: uma primeira, considerando que a segurança não é, exclusivamente, a segurança dos Estados, é também, a segurança das pessoas: num quadro de Segurança Humana. Uma segunda que defende uma resposta baseada essencialmente na cooperação internacional contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, num quadro de Segurança Cooperativa (idem). Na política de Defesa Nacional, o Governo aponta uma concepção mais larga da segurança e uma concepção mais integrada da política de defesa, tanto a nível estratégico e operacional, como de comando e controlo das missões das Forças Armadas e propõe a sua modernização para se adequarem aos novos tempos e a novos desafios.

A maioria das medidas que o Governo assumiu como importantes para 2005-2009 ao nível da segurança, foram implementadas, mas outras ficaram muito aquém do espectável. Contudo são medidas que não produzem resultados a curto prazo e não podem ser quantificáveis apenas num curto espaço de tempo, é necessário arriscar e criarem-se mecanismos de suporte para no futuro produzirem os devidos resultados.

O novo Governo Constitucional XVIII, não traz muitas diferenças, estabelece algumas medidas novas, mas que vão muito de encontro ao que o anterior governo vinha prosseguindo. Institucionalização de medidas legislativas e operacionais de prevenção e de combate à criminalidade - com aprovação do regime das Forças de Segurança, a criação de extensões especiais da PSP e GNR para reforçar o patrulhamento, a criação de um programa contra a delinquência juvenil e equipas multidisciplinares de apoio às vítimas da criminalidade grave, campanhas de sensibilização e a criação de uma Brigada de Investigação Tecnológica visando o combate à criminalidade cibernética. Reforço do efectivo policial (concursos anuais), melhoria das condições de trabalho e a participação da sociedade civil, continuando a promover a segurança comunitária e o policiamento de proximidade que tem sido a aposta dos últimos governos constitucionais, a criação de um instrumento para a segurança interna, denominado de Estratégia de Prevenção e Redução de Criminalidade, a continuação da celebração de Contratos Locais de Segurança e uma nova reforma nas polícias municipais.

A nível da política de defesa nacional, “Portugal reafirmará o seu empenhamento no desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum e quer estar na primeira linha da construção da Política Comum de Segurança e Defesa” (Programa do governo, 2009-2013, p. 119), participação das Forças Armadas em missões tradicionais e internacionais de natureza militar e contínua modernização das mesmas.

Como pode ser evidenciado, o programa do actual governo é uma continuação do que foi definido pelo anterior, não acrescentando grandes alterações, mas o importante é que sejam medidas susceptíveis de serem aplicadas e que visem principalmente, potenciar o país num rumo com mais e melhores níveis de segurança.

3.10. Cooperação Policial na União Europeia

“O único caminho para a segurança nacional é a cooperação internacional. (...) Os Estados têm de se desnacionalizar e transnacionalizar para o seu próprio interesse nacional, isto é, abdicar da sua soberania, para que, num mundo globalizado, possam tratar dos seus problemas nacionais”
(Ulrich Beck, 2002)

Os atentados do 11 de Setembro nos Estados Unidos, o 11 de Março em Madrid e o 7 de Julho em Londres, despertaram na Europa a necessidade de empreender políticas e executar acções de segurança, de forma a construir na Europa um espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, porque numa sociedade globalizada a ameaça não conhece fronteiras e existe uma maior sofisticação das organizações criminosas e para isso é necessário encontrar respostas que vão ao encontro desta nova realidade (Constança de Sousa, 2005)

Segundo Didier Bigo (apud Oliveira, 2001, p. 9) a ideia de uma “estrutura de cooperação policial ao nível europeu teve origem num projecto de racionalização das estruturas policiais, com vista a passar de uma cooperação horizontal para uma cooperação vertical mais integrada”.

A cooperação policial é definida como “a actuação combinada ou a assistência entre os Estados-membros da União, no vasto espectro que abrange a prevenção e o combate à criminalidade em geral e, em particular a que, assumindo natureza transnacional, pode afectar diversos Estados-membros (...) ou a que

atenta contra os valores mais basilares das sociedades democráticas (...), tendo como objectivo último garantir um elevado nível de protecção dos cidadãos” (Valente Gomes, 2006, p. 228).

De acordo com Hartmut Aden (2003), a cooperação policial exerce um efeito de centralização sobre os sistemas policiais, na medida em que impõe a cada país a criação de órgãos específicos de ligação com os seus homólogos. Para além de haver cooperação a nível europeu, cada Estado-membro tem de desenvolver a sua própria cooperação. Em Portugal, existe a cooperação entre as FSS, existe a troca de informação através do SIRP, do SIS, do SIED e a Unidade de Coordenação Anti-terrorismo (UCAT) (cf. entrevista, anexo A).

Ao nível da União Europeia, para existir maior coordenação entre os Estados-membros e as políticas em matéria de Justiça e Assuntos Internos (III Pilar) são necessários que existam organismos que assegurem essa mesma coordenação, nomeadamente, o Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL), a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade, o Grupo Cooperação Policial, a Academia Europeia de Polícia (CEPOL), a Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST), o Sistema de Informações Schengen (1º e 2º geração), a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da UE (FRONTEX), entre outros. São organismos que têm como principais objectivos, combater a criminalidade e o terrorismo, apoiar os Estados-membros, promover a cooperação transfronteiriça na luta contra a criminalidade, coordenar investigações e procedimentos penais, controlo de fronteiras e troca de informações. Portugal, tal como os outros Estados-membros, tem tido uma participação activa na construção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça.

O processo de cooperação policial na UE “tem sido construído lentamente, pedra sobre pedra, com sucessivos avanços e recuos. Duas premissas estão subjacentes ao sucesso da cooperação policial no espaço europeu: ela começa no seio de cada Estado-membro e será aquilo que os Estados-membros quiserem” (Valente Gomes, 2006, p. 232).

Relativamente à cooperação internacional é uma forma de interconexão de vários níveis, um sistema de *multi-level governance* (o que se poderia traduzir por “governo de níveis múltiplos”), ao nível vertical, entre os níveis políticos e administrativos europeus, nacionais e regionais, ao nível horizontal, entre as elites policiais, a justiça, o poder político e actores privados (Aden, 2003).

O papel das instâncias internacionais de cooperação policial quer no domínio intergovernamental (ONU, Interpol) quer no domínio da União Europeia têm sido cada vez mais importantes e relevantes.

4º CAPÍTULO – O NOVO PARADIGMA: GOVERNANCE DA SEGURANÇA

“It’s time for something new” (Lynn Laurence)

Nos últimos tempos, a sociedade contemporânea tem vindo assistir ao florescimento de um novo conceito e de uma nova lógica de segurança. O Estado passou a deparar-se com desafios mais complexos e sem resposta para eles, tem aberto a porta a novos actores de segurança que vêm competindo com os serviços do Estado. A complexidade da sociedade globalizada faz emergir novos riscos e ameaças, dando origem a uma *governance* do crime e da própria segurança. Este novo conceito de segurança deverá traduzir-se na implementação de novos instrumentos, novas políticas, novas práticas estabelecendo parcerias entre o Estado e os cidadãos e a contratualização entre o Estado central e os poderes locais.

4.1. O conceito de *governance*

“Governance signifies a change in the meaning of government, referring to new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed” (Rhodes, 1996)

O aparecimento da *governance* surge associada a um novo contexto de maior complexidade, porque existem mais exigências sobre a governação, mais interesses a ter em conta, mais cidadãos a considerar e um maior acesso por parte dos cidadãos, por outras palavras, a *governance* remete para novos processos de governar.

A emergência da *governance* assenta em três pressupostos. Primeiro, a existência de uma crise de governabilidade, com um enfraquecimento do poder do Estado, traduzida numa crise de autonomia; o segundo é que essa crise reflecte a incapacidade dos instrumentos tradicionais da governação de lidar com a crescente complexidade da realidade e em terceiro a emergência de uma nova forma de governação, mais adaptada aos actuais contextos sociais e políticos.

A *governance* é caracterizada, segundo Merrien (apud Oliveira, 2006, p. 30-31), “pela passagem da tutela ao contrato; da centralização à descentralização; do Estado redistributivo ao Estado-regulador; da gestão do serviço público à gestão segundo princípios do mercado; da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados”. Para Dupont (2008) a *governance* é um conceito muito mais amplo do que o conceito de Estado ou de Governo, pois refere-se a uma miríade de actores (públicos e privados), a normas próprias e a novas práticas de direcção e coordenação da acção colectiva que surgem da interacção entre eles. Segundo Koiman (apud Oliveira, 2006, p. 31) este conceito de *governance* diz respeito “à criação de uma estrutura ou de uma ordem que não pode ser imposta do exterior, mas resulta da interacção de um grande número de actores que se influenciam reciprocamente, pelo que, governar do ponto de vista da *governance*, é sempre um processo interactivo, que exige um trabalho em parceria, dado que, nenhum actor público ou privado dispõe de todos os conhecimentos e recursos que lhe permitam isoladamente resolver os problemas”. Segundo Stoker (1998; cf. Pierre et Peters, 2000) o termo *governance* é usado de diferentes maneiras e tem

vários significados. Stoker refere que a *governance* é um novo estilo de “governo”, na qual a fronteira entre o sector público e privado tende a esbater-se, uma vez que a essência da *governance* focaliza os mecanismos do governo que não tem necessidade para funcionar da autoridade e das sanções próprias do Estado.

O conceito de governação leva-nos a compreender que a arquitectura da *governance* é bem mais complexa do que normalmente se supõe e acima de tudo, reconhece a relação de dependência de poder que existe entre todos aqueles que intervêm na acção colectiva – incluindo os cidadãos, numa cidadania que tem, não apenas direitos mas também responsabilidades (Stoker, 1998).

A expressão *governance* pode ser entendida com base em cinco proposições, desenvolvidas por Gerry Stoker. Na primeira proposição, a *governance* refere-se a um conjunto de instituições e agentes que podem emanar do Estado mas que também podem não emanar (Stoker, 1998). Existe uma maior auto-regulação, o que não implica o abandono do papel do Estado. O Estado passa a definir os padrões a serem atingidos e os limites a serem observados, contudo existe uma maior desresponsabilização (Jalali, 2007). Na segunda, o conceito de *governance* identifica que as fronteiras são cada vez menos claras sobre os papéis de diferentes agentes (públicos e privados) (Stoker, 1998). Porque existem mais actores envolvidos, há uma maior desresponsabilização, perda de nitidez das responsabilidades que inevitavelmente leva a ambiguidades em termos de quem governa e mais bodes expiatórios, traduzindo-se numa falta de clareza sobre quem é responsável e maior facilidade dos políticos na atribuição de culpas aos actores dos sectores privados e voluntários, o cidadão é assim menos capaz de identificar o responsável. Na terceira, o conceito de *governance* reconhece a interdependência entre os poderes das instituições que estão associadas à acção colectiva (Stoker, 1998). A *governance* surge como um processo de interacção que pressupõe diferentes modos de parcerias: “principal-agente”, “negociação inter-organizacional” e a “coordenação sistémica em rede” (idem). Na quarta, a *governance* refere-se a redes autónomas de agentes que se auto-regulam e regem, uma nova forma de parceria, “*sefl-governing networks*” implicando uma maior flexibilidade perante a incerteza e uma “cultura de aprendizagem” (Jalali, 2007). Por detrás deste conceito está a ideia de controlar os intervenientes sem ter necessidade de recorrer a imposições governativas unilaterais (Stoker, 1998). As redes implicam um elevado nível de confiança e geram capital social. Estas redes podem ser intergovernamentais e inter-organizacionais, transnacionais ou podem ser redes de reciprocidade de confiança entre o Estado e a sociedade (Kjaer, 2004). O Estado passou assim, da simples atribuição e regulação, por via da autoridade, para o papel de mediador. Na última, a *governance* reconhece a capacidade de se tomarem e implementarem decisões sem ter de recorrer ao poder do governo de mandar ou empregar autoridade, ou seja, os governos têm à sua disposição novas técnicas e instrumentos para orientar e guiar (Stoker, 1998).

É importante referir que o papel do Estado não está diminuindo, está em transformação baseado nos poderes constitucionais, com base na coordenação e fusão dos recursos públicos e privados (Evans, 1997; Payne, 2000 apud Pierre et Peters, 2000). A criação de um estilo de governar mais participativo não quer dizer que o governo é menos poderoso, significa que o Estado e a sociedade estão ligadas no processo de governação e o Estado pode ser reforçado através da sua interacção com a sociedade (Pierre et Peters, 2000). A verdade é que “a partir de agora, governar inclui reunir os actores relevantes da sociedade” (Kohler-Koch apud Oliveira, 2006, p. 32).

4.2. *Governance* da segurança

“(…) *La gouvernance n’est pas une théorie destinée à tout englober et encore moins à tout expliquer, mais un outil théorique et empirique permettant de comprendre à la production de sécurité*” (Dupont, 2008, p. 69)

O tratado de Vestefália, em 1648, compreendia que os Estados agiam num quadro internacional simples, com fronteiras claras “entre a ordem interna e a anarquia internacional e em que o Estado detinha não só o monopólio do uso da força, mas também o monopólio das relações internacionais” (Teixeira et al., 2006a, p. 32). O Estado era considerado o único actor da segurança. Contudo, com o fim da guerra-fria, o tratado foi progressivamente sujeito a várias alterações. A fronteira interna e externa tornou-se cada vez mais indefinida, não só foram emergindo novos actores internacionais em consequência da globalização, como os “Estados passaram a actuar num quadro internacional complexo, caracterizado pela interdependência, a transnacionalização e a desterritorialização das relações internacionais” (idem). Perante tais adversidades, o Estado é confrontado com a emergência de novos desafios, imiscuído em ameaças imprevisíveis, multifacetadas e diversificadas, em que a segurança não escapa à complexa rede de transformações.

Se antes o Estado era considerado o único responsável pela produção e distribuição da segurança, uma vez que era o único que tinha meios e organização para desempenhar essa actividade, hoje, apesar de continuar a manter a sua centralidade, emerge um conjunto de novos actores que actuam de forma subsidiária e complementar à sua actividade.

Estamos assim perante uma *governance* da segurança, o que implica várias mudanças (cf. anexo G). Em primeiro lugar, há mudanças nos referenciais de acção, alteram-se por razões distintas, “as fronteiras entre repressão e prevenção ficaram mais ténues, por outro lado, o domínio da acção da polícia e da justiça alargou-se e, em consequência, permitiu o aumento da sua legitimidade” (Oliveira, 2006, p. 69). Na concepção tradicional de segurança “mantém-se a ordem” nesta *governance*, isto é, mantém-se a “ordem no que é público, faz-se bom uso do espaço público” (idem).

Em segundo lugar, nesta *governance*, o “papel do Estado está em redefinição face aos municípios e ao sector privado da segurança. Há quem defenda que a soberania exclusiva do Estado foi colocada em questão, pelo facto do paradigma da coprodução da segurança interligar cada um dos actores numa mesma sinergia global. E, ainda, pelo facto dos recursos, dirigidos à luta contra a insegurança, beneficiarem, cada vez mais, os municípios e as empresas privadas de segurança” (Simula apud Oliveira, 2006, p. 70). O que se pretende é encontrar um novo equilíbrio entre administração local e a administração do Estado. As empresas privadas devem ter uma acção cada vez mais activa, presente e tecnologicamente avançada nos domínios da segurança, pois a segurança privada tem um papel igualmente essencial na segurança das sociedades. Compete ao Estado regular de forma competente e rigorosa a sua acção. No que diz respeito aos municípios poderá ser reservada a tarefa de segurança de proximidade dos espaços e transportes públicos, através das polícias municipais, do policiamento de proximidade e dos Contratos Locais de Segurança (cf. entrevista, anexo B). Deve ser reconhecido que as autarquias têm um papel essencial na produção da segurança, na forma como projectam, aprovam e gerem estruturas e como articulam com as Forças de Segurança (polícias municipais), procurando mecanismos de cooperação e articulação que evitem conflitos negativos ou positivos

de competência (cf. entrevista, anexo A). O que está aqui subjacente, é que o Estado não pode agir isoladamente nem unilateralmente, porque nenhum único actor, público ou privado, tem conhecimento, recursos e capacidade de resolver problemas de forma unilateral (Harnish, 2002) é necessário definir medidas concretas onde todos possam actuar, contudo nunca se está isento de riscos. Este contexto pode ser definido como um “processo interactivo” entre um conjunto de actores, ao nível local, nacional, transnacional e internacional (idem).

Em terceiro lugar, a *governance* da segurança tem uma “componente supranacional importante devido à emergência de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça e a consequente institucionalização de organismos de cooperação policial ao nível da União Europeia” (Oliveira, 2006, p. 71). São actores supranacionais que adquirem um papel cada vez mais importante em áreas como o intercâmbio de informação criminal e na implementação de acções de natureza operacional (Oliveira, 2006). Em menos de 30 anos passou-se de uma concepção política, em que a polícia era a actividade reservada e executada pelo Estado, estando dependente do território, para uma nova polícia em rede e uma transformação da noção de territorialidade (Didier Bigo, apud Oliveira, 2006). As “polícias acabam por se ocupar também dos territórios dos outros Estados” (idem, p. 71).

Por último, como componente da *governance* da segurança surge o cidadão. Ao longo da dissertação é clara a crescente demanda da segurança por parte dos cidadãos. A participação dos cidadãos é cada vez mais importante, porque para além de reforçar os mecanismos informais e controlo social, contribui para “fortalecer a natureza interdisciplinar das respostas de segurança” (Teixeira et al., 2006a, p. 36). A questão mais importante da *governance* da segurança é definir a “arena pública”, isto é, saber onde é que o cidadão pode participar e isso pode-se verificar no novo modelo de policiamento de proximidade que já foi abordado no terceiro capítulo e será retomado neste capítulo quando se abordar os Contratos Locais de Segurança.

A opinião dos entrevistados é unânime, os cidadãos têm um papel fulcral na segurança. Os cidadãos têm um papel primordial, nomeadamente, ao nível de autoprotecção. Há um conjunto de medidas protectoras, um conjunto de medidas de segurança individual (particularmente ao nível dos comportamentos) que as pessoas têm que adoptar no seu dia-a-dia. Viver em sociedade pressupõe riscos. Imagine-se que uma pessoa vai na rua e vê uma pessoa a ser assaltada, se intervier está claramente a correr um risco, mas esse risco é inerente à vivência em sociedade, na qual todos têm responsabilidades. As pessoas têm de estar cientes que também têm responsabilidades na produção de segurança (cf. entrevista, anexo A). Os cidadãos têm um papel activo na segurança, podendo através da sua participação em instâncias formais e informais, designadamente associações de bairro e outras apoiarem a polícia nos diagnósticos e nas soluções, fazendo face à insegurança e ao crime, como é exemplo, os Contratos Locais de Segurança.

Alguns autores referem que a *governance* da segurança faz emergir um novo paradigma da segurança que reenvia para a ideia de insegurança. A ideia de *governance* pretende dar resposta à forte demanda de segurança pelos cidadãos, constituindo um problema da sociedade, que é provocada pelo crime, pelas incivildades e pelo sentimento de insegurança. Este novo paradigma envolve três dimensões: primeiro, desenvolve duras críticas às instituições tradicionais, pois não conseguem responder aos problemas de insegurança; segundo, pretende-se encontrar um equilíbrio entre repressão e prevenção; e terceiro requer uma

coprodução que envolva todos os actores da segurança, nomeadamente, actores públicos e privados, locais, nacionais e supranacionais (Gleizal apud Oliveira, 2006).

Esta coprodução exige a colaboração de todos, as polícias, as autarquias, o Estado, as diferentes áreas socioeconómicas (saúde, educação) e principalmente a acção dos cidadãos, isto é, pretende-se uma mobilização dos vários actores, trabalhando em parceria. Segundo Skolnick e Bayley (2006) as forças policiais vão acabar por descobrir e chegarem à conclusão, que a participação da comunidade para combater e prevenir o crime como processo de interacção, incorporando a noção de coprodução, vai guiá-las para novos patamares.

O novo conceito, aqui explorado, surge da necessidade de adaptar as respostas às mais variadíssimas situações e para isso são importantes os diagnósticos de segurança que tendem a funcionar como um pré-requisito para a decisão e para a implementação de políticas de segurança (Oliveira, 2006), isto é, para que haja eficiência das políticas de segurança é necessário “circunscrever a área sobre a qual incidirá a política, ainda que se tenha em mente que as realidades locais se interpenetrem, porque as dinâmicas sociais não respeitam fronteiras entre espaços urbanos” (Soares, 2006, p. 97), terá de se adaptar o plano às peculiaridades de cada local.

Este novo conceito, *governance* da segurança, trás consigo mecanismos de mudança, acima de tudo, é preciso acreditar na mudança, as medidas adoptar devem ser eficazes e possíveis de ser executadas, deve haver uma mudança de mentalidades, deve-se restaurar os valores éticos e morais, de preservação da dignidade humana e todos se devem unir em prol de um mesmo objectivo (Jucá, 2002).

Segundo Gleizal (apud Oliveira, 2006, p. 74) “a segurança transforma os mecanismos de regulação. (...) as actividades tradicionais de segurança são regidas pelo direito, as actividades de segurança são regidas pelas políticas públicas (...) que definem os objectivos e regem as regras do jogo dos actores sociais”. O novo conceito de segurança, pelas reformas que abrange, requer um novo modelo de Estado. Um Estado reestruturado que seja capaz de partilhar o poder com outros actores sociais e assegurar de forma eficaz as necessidades de todos.

4.3. Modelo *multi-level governance*

“Multi-level governance can be defined as an arrangement for making binding decisions that engages a multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors – private and public – at different levels of territorial aggregation in more-or-less continuous negotiation/deliberation/implementation, and that does not assign exclusive policy competence or assert a stable hierarchy of political authority to any of these levels” (Schmitter 2004, p. 49).

A segurança assume, nas sociedades ocidentais, um novo estatuto, o de bem público e de direito fundamental, sendo percepcionada como um factor de desenvolvimento económico, coesão social e estabilidade política (Teixeira et al, 2006a) que exige uma nova abordagem política transversal e uma mobilização social que resulta numa interacção entre múltiplos actores.

A densificação do conteúdo da segurança desenvolve-se segundo quadro vectores: primeiro, “alarga a segurança a vários domínios: do uso da força à qualidade de vida; segundo, alarga os actores securizadores: do monopólio dos Estados aos com novos actores que actuam de forma subsidiária e complementar; terceiro, alarga os objectos: da segurança do Estado à segurança das pessoas; e por último, alarga os instrumentos da segurança: do *hard power* ao *soft power*” (Teixeira et al., 2006a, p. 34).

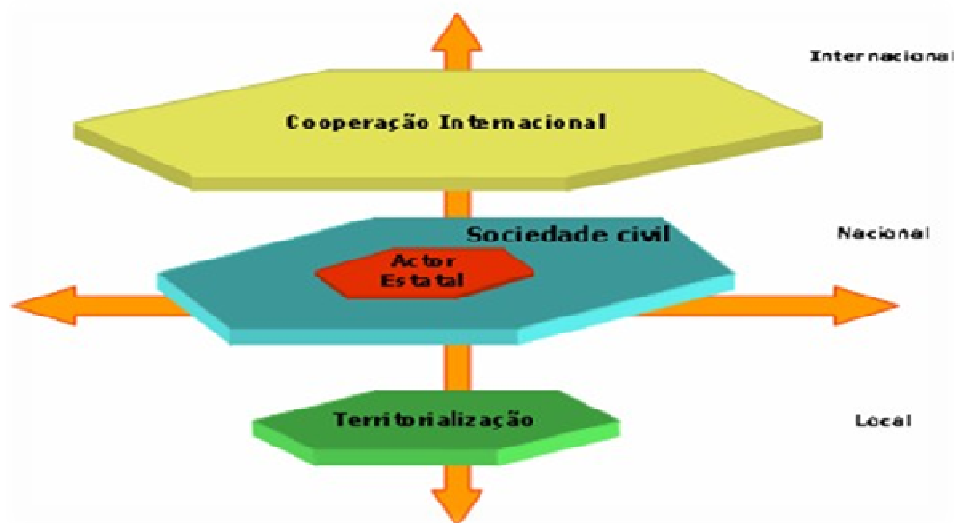
Como já foi referido, existe um novo quadro que exige uma mudança de paradigma e essa mudança assenta na ideia de *governance*. O conceito de *governance* compreende uma maior complexidade, num mundo que por si só já é complexo. O aparecimento da *governance* vem pôr em causa a forma tradicional de actuação do Estado, isto é, o poder político e a capacidade institucional são cada vez menos derivados dos poderes constitucionais concedidas pelo Estado e mais de uma capacidade de articular e coordenar os interesses e recursos de agentes públicos e privados (Pierre e Peters, 2000). Esta percepção remete para um padrão de esvaziamento do Estado central, à medida que o processo de políticas públicas envolve um maior número de agentes (Müller, 2003) sugerindo uma “transferência para outras instituições e níveis de funções tradicionalmente desempenhadas pelos estados nacionais, gerando assim um Estado nacional cuja ‘fachada externa’ permanece essencialmente inalterada, mas cujo conteúdo é cada vez mais vazio” (Jalali, 2006, p. 6). Os resultados evidentes destas mudanças são a fragmentação e a diminuição da responsabilidade (Rhodes, 1994).

O modelo que traduz estas transformações nos processos de governação da Europa contemporânea é o modelo *multi-level governance*, onde a autoridade formal dos estados centrais passa a estar dispersa, quer para cima para instituições supranacionais como para baixo, para os governos regionais e locais (Marks e Hooghe apud Jalali, 2006) e para os lados, para novos parceiros, nomeadamente, o sector privado, associações, grupos de interesses, entre outros. De acordo com os autores Peters e Pierre (2001, p. 131) o modelo *multi-level governance* define-se como sendo caracterizado por “trocas negociadas e não-hierárquicas entre instituições a nível transnacional, nacional, regional e local” e numa “estratificação vertical entre os diferentes níveis” (Pierre e Stoker apud Peters e Pierre, 2001, p.132).

A Europeização surge como um bom exemplo de transferência e esvaziamento de responsabilidades por parte dos Estados (e executivos) nacionais, isto é, ao nível supranacional, com fronteiras cada vez menos claras nos papéis de diferentes agentes, mas das mais relevantes novas arenas de decisão e governação (Jalali, 2006).

No caso da segurança, também se pode falar em *multi-level governance* (cf. figura n.º 5) em que “a segurança é produzida e fornecida em níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados – o local (polícia municipal e polícia local), o nacional (polícia nacional) e o internacional (Europol, Interpol)” (Teixeira et al., 2006a, p. 35).

Figura n.º 5 – *Multi-level governance*

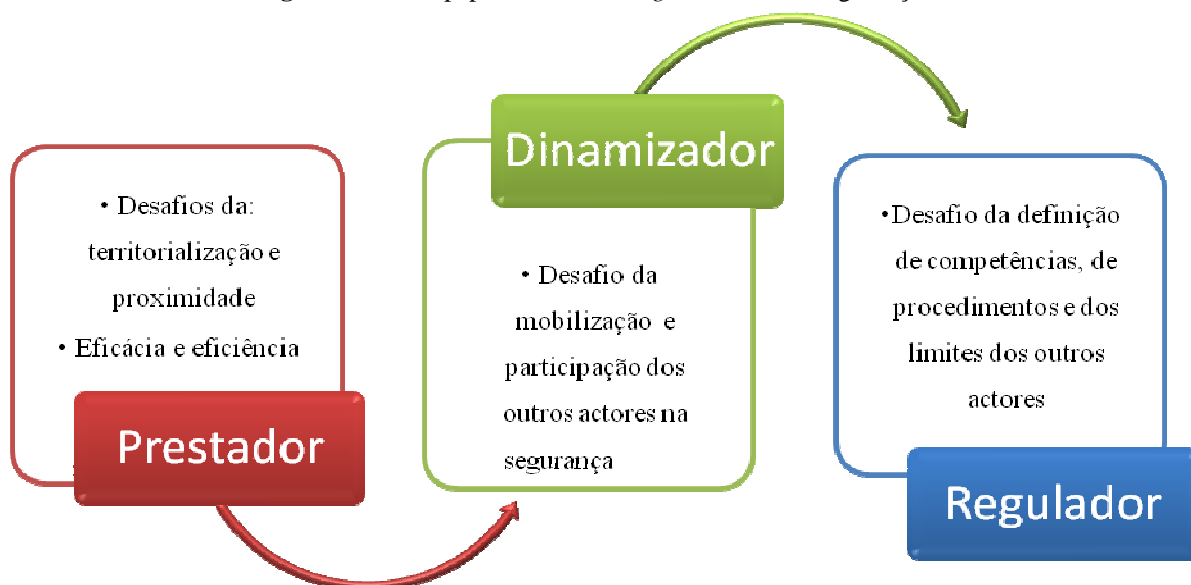


Fonte: Teixeira et al. (2006a, p. 35)

Ao nível internacional, as organizações desenvolvem actividades tendo em vista o reforço da segurança colectiva, ao mesmo tempo que criam sistemas de informação e redes de peritos, com pontos de contacto, fazendo com que a segurança dos Estados dependa, cada vez mais, de tais redes (idem). Há uma mobilização de actores internacionais: organizações internacionais (ONU, Interpol, Europol), bilateral, iniciativas regionais Núcleo de Cooperação (cooperação policial e aduaneira entre a França, Espanha, Itália, Alemanha, Luxemburgo e Bélgica, equipa integrada de protecção das fronteiras envolvendo o Canadá e os Estados Unidos), as empresas de segurança privada transnacional e os seus clientes institucionais (Johnston apud Dupont, 2008). Ao nível nacional e numa tentativa de fazer frente aos novos desafios da segurança, os Estados começam por descentralizar competências para os poderes locais. Surge um conjunto cada vez maior de actores privados que passam também a fornecer, quer aos particulares, quer ao próprio Estado (Teixeira et al., 2006a). Ao nível local envolve a participação directa das comunidades e dos indivíduos na produção de segurança.

Face a este novo quadro, qual o papel que deverá ser reservado ao Estado na *governance* da segurança? Ao longo da tese tem-se vindo a evidenciar que o Estado, aparentemente tem as mesmas funções e a mesma estrutura, mas na prática vê os seus poderes cada vez mais limitados e são transferidos para outras instituições e organismos, tanto para níveis supranacionais, sub-nacionais e para outros parceiros. Uma vez que o Estado já não é o único actor central, ele assume uma tripla qualidade, a de prestador, dinamizador e regulador da segurança (cf. figura 6).

Figura n.º 6 – O papel do Estado na *governance* da segurança



Fonte: Teixeira et al. (2006a, p. 36)

O Estado, no domínio da segurança, continua a ser um prestador de segurança, assume é novas tarefas, a de regulador e de parceiro (cf. entrevista, anexo B). O Estado continuar a definir, de forma clara e inequívoca, quais as suas áreas de intervenção, no domínio da segurança interna e que, como tal, não poderão ser delegadas. Por outro lado, relativamente às áreas que extravasam este domínio, o Estado terá de definir claramente as regras, requisitos e exigências que permitem aos operadores privados ou outras entidades a sua intervenção, isto é, o Estado assume uma posição reguladora, devendo assumir uma responsabilidade efectiva, certificando previamente as questões da segurança e desenvolvendo posteriormente auditorias de segurança (cf. entrevista, anexo A).

4.4. O Contrato Local de Segurança: um exemplo de *governance* de segurança

“Quanto mais próximo for o relacionamento entre o policial e as pessoas na rua, quanto mais pessoas ele conhecer e quanto mais essas pessoas confiarem nele, maiores são as suas chances de reduzir o crime”
(Charles Silberman, 1978)

Nas sociedades democráticas abertas à globalização, surgem novos riscos e ameaças à segurança que contribuem para aumentar as preocupações, aumentando a procura de políticas eficazes e acções de prevenção e segurança. O Estado deixou de ser o único detentor do monopólio da segurança e a este facto acresce a ideia da coprodução de segurança com a participação de variadas instâncias, nomeadamente, autarquias, ONG, associações, empresas e a sociedade civil, traduzida numa multiplicidade de actores envolvidos nos processos de governação. Aliada à ideia anterior, surge a crescente demanda por parte dos cidadãos para a protecção dos riscos que surgem na sociedade, existem mais aspectos a considerar, os acidentes rodoviários, o sentimento de insegurança, os comportamentos anti-sociais (incivildades), entre

outros. Face a esta situação o cidadão tornou-se um parceiro de pleno direito da política de segurança pública.

A conjugação destes factores leva a que surjam os chamados Contratos Locais de Segurança, que incluem três linhas de orientação: a prevenção, a repressão e a civilidade. O princípio geral desta acção deve envolver um espírito de colaboração e proximidade entre todos os agentes de segurança. Na verdade, as autoridades estaduais e locais devem envolver os diversos agentes locais para o desenvolvimento de soluções, para responder a realidades pragmáticas. Os Contratos Locais de Segurança são um símbolo, um instrumento, um novo conceito de uma nova política de segurança que tenta incorporar as demandas dos cidadãos e a exigência da proximidade parece ser uma exigência de que nenhuma instituição pode legitimamente subtrair (Paulet-Puccini, 2007). Para Sebastian Roché (2005), os Contratos Locais de Segurança tendem a orientar a polícia em função das preocupações da população e de coordenar melhor as dimensões social e penal e não haver tendência para se anularem uma à outra. Segundo François Dieu (1999) os Contratos Locais de Segurança são políticas de segurança adoptados às realidades locais. São considerados instrumentos de políticas de segurança favorecendo a cidadania como eixo de prevenção, proximidade como forma de resposta e eficiência entre os serviços do Estado.

Estes contratos foram implementados em França em 1997 e em Inglaterra a partir de 1998, onde se chegou à conclusão que era necessário determinar estratégias para reduzir o crime e as incividades. A Bélgica adoptou os CLS em 2001 e a Austrália e a Nova Zelândia encontram-se em avaliações. Mas as experiências mais sólidas são a francesa e a inglesa, que estabelecem parcerias e uma maior mobilização por parte da sociedade civil e dos cidadãos à escala local. Em França, particularmente na zona de Paris têm sido implementados diversos Contratos Locais de Segurança que têm oscilado entre uma variedade de formatos, “mais sociedade civil” ou “mais polícia” (Araújo, 2009). A partir de 2008, os franceses acrescentam às suas políticas de prevenção de segurança urbana, as chamadas “Unités Territoriales de Quartier”, implementadas em zonas mais sensíveis e são apresentadas como “um novo modelo de policiamento de proximidade, com uma forte componente de visibilidade das Forças de Segurança” (Araújo, 2009, p. 4).

Os CLS actuam em torno da área da redução e prevenção da criminalidade, incluindo as condutas anti-sociais (incividades e actos de vandalismo), não criminalizadas, mas igualmente provocadoras do sentimento de insegurança das populações, da qualidade de vida e dos seus bens; no reforço da aplicação da lei e da variedade de sanções; na presença da polícia; na implementação do policiamento de proximidade e de parcerias; na aproximação da polícia aos cidadãos, isto é, contribuir de forma eficaz para elevar os níveis de segurança. Por outras palavras, os CLS são uma nova visão, com a colaboração e cooperação institucional dos vários actores, no sentido de encontrar a melhor resposta para combater as causas que normalmente surgem associadas às questões de segurança.

O Estado passou a estabelecer parcerias com diversos agentes locais para desenvolver soluções que respondam de forma pragmática à realidade local, especialmente em áreas sensíveis. Paralelamente, a acção da polícia deve pautar-se pela aproximação às populações, pelas parcerias, pelo policiamento de proximidade e no reforço das acções preventivas, tanto para identificar e resolver os problemas de índole sócio-criminal que lhe é colocada, como para permitir a participação activa dos cidadãos na definição dos objectivos e para

fazer parte da gestão da organização policial, ou seja, a polícia e a comunidade tornam-se parceiros na resolução dos problemas (Mottiar e White, 2003).

O Contrato Local de Segurança é considerado uma política pública de segurança, que entende a segurança como um direito fundamental, estabelece parcerias com vários agentes, podem integrar, representantes da administração pública, a polícia, os serviços prisionais, presidentes dos conselhos executivos das escolas, reitores das universidades, os representantes de vários ministérios, entre outros e pode dizer respeito a um ou vários municípios, a um bairro ou mais, conforme as situações.

O primeiro passo na elaboração de um contrato envolve a realização de um diagnóstico local de segurança, que faz o ponto da situação em termos da criminalidade, da delinquência, do sentimento de insegurança e uma análise que permite apreciar a adequação das respostas aos problemas. A realização de um diagnóstico correcto depende, em grande parte, do sucesso de qualquer acção a ser realizada posteriormente (Alvarez, 2006), pois não existem modelos únicos e gerais que sejam aplicáveis em todo o lado da mesma forma. Contudo, existem condições gerais que devem ser observadas, com o intuito de alcançar um nível superior de eficiência, porque “a qualidade de uma política depende da consciência de cada programa, cada projecto e cada acção. Essa consistência depende, por sua vez, do conhecimento de cada bairro, região da cidade, praça ou rua” (Soares, 2006, p. 96). Qualquer que seja o resultado do diagnóstico sobre a dinâmica da criminalidade existirá sempre uma multiplicidade de dimensões envolvidas (economia, saúde, estrutura familiar, escola, espaço urbano, relações comunitárias, oportunidades de empregos, etc.) que têm que ser consideradas, porque os contextos e as circunstâncias locais variam e a “complexidade do problema exigirá políticas intersectoriais, capazes de dar conta das diversas dimensões que compõem a violência criminal” (idem) e também terá que se ter em conta a área onde irá incidir a política, isto é, a focalização territorial.

O CLS deve permitir a definição das prioridades e fixar os objectivos em termos de segurança, isto é, definir onde e como é que se vai actuar. Os CLS para além de terem que especificar as condições de actuação da polícia prevêm uma melhor repartição das tarefas entre os serviços de Estado e os agentes locais, bem como uma melhor coordenação tanto das acções de prevenção como de repressão pelos serviços do Estado.

O CLS pode ser resumido em cinco palavras: territorialização, responsabilização, contacto com a população, polivalência e acção em tempo real (Roché, 2005). A polícia de proximidade é um elemento importante dos CLS e a acção desta deve passar por: territórios bem definidos, um contacto permanente com a população assente num diálogo contínuo e com uma parceria activa, uma maior polivalência por parte da polícia de proximidade, maior informação aos cidadãos, mais responsabilização de cada elemento policial e potenciar um serviço policial de qualidade (idem). As suas novas modalidades deverão passar pela recolha da demanda de segurança; uma verdadeira estratégia de segurança assente numa gestão por objectivos; um trabalho de equipa; uma adequada comunicação interna e externa; a resolução de problemas com respostas concisas; uma avaliação contínua e uma polícia ao serviço do público, porque “*la police de proximité ne se veut pas un dogme, mais une pratique qui veut chercher à obtenir le meilleur à la fois dans la réponse aux besoins sociaux et en termes de réduction de la délinquance*” (idem, p. 73) (cf. anexo H).

4.4.1. Uma incursão pelo Município de Loures: o projecto-piloto

“Il fallait une police “citoyenne”, capable d’aller au-devant des gens et de leur parler comme un député parle à ses électeurs, ainsi que je le disais en plaisantant aux policiers”

(Jean-Pierre Chevènement, 2004, p. 321)

Os programas do XVII e XVIII Governo Constitucional incluem na agenda política a celebração de Contratos Locais de Segurança, como instrumento preventivo da criminalidade. O Ministério da Administração Interna em concordância com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, assinaram um protocolo considerando que os Contratos Locais de Segurança são “instrumentos privilegiados para pôr em prática a cooperação institucional à escala territorial a que respeitam e reflectem a necessidade de descentralização das respostas e competências em termos de segurança, o combate à criminalidade e aos comportamentos anti-sociais” (Protocolo do MAI e ANMP, 2008, p. 2). Os CLS constituem um novo desafio, tanto para o Estado, como para os cidadãos, bem como para todos os agentes que estiverem afectos a este contrato.

Como o próprio nome indica, o Contrato Local de Segurança é um compromisso/ acordo, que é assumido entre os poderes públicos, nomeadamente entre o Estado, as Forças de Segurança, as Autarquias e a sociedade civil, que engloba agentes económicos, sociais, culturais e os cidadãos em geral, que em colaboração promovem, a criação de uma nova cultura de segurança, assente numa estratégia de intervenção activa e partilhada. Como já foi dito anteriormente, antes de celebrar um contrato é necessário fazer uma matriz territorial, isto é, identificar claramente as áreas que vão ser alvo de intervenção, definir objectivos claros e que sejam passíveis de ser alcançados, reunir meios e instrumentos necessários à sua realização e deve ser assegurada a monitorização dos resultados.

Em 2008, foi celebrado, no Município de Loures, como projecto-piloto, um Contrato Local de Segurança que se cinge às freguesias da Apelação, Camarate e Sacavém e que reuniu o Ministério da Administração Interna, a Câmara Municipal de Loures e o Comando Metropolitano da PSP, abrangendo cerca de 50 mil pessoas e alguns bairros apelidados de “problemáticos” no concelho. O concelho de Loures é considerado o quinto maior concelho de Portugal, com cerca de 200.000 habitantes. Relativamente às estatísticas de 2007, não há dados publicados, mas Araújo (2009) refere que em 2008 a situação do concelho de Loures apresentava um acréscimo na criminalidade (cf. quadro n.º 10) de 4,8% face a 2007.

Quadro n.º 10 – Diagnóstico da criminalidade em 2008

| | |
|---|------|
| Crimes por 1000 habitantes no ano 2008 | 33,7 |
| Peso relativo no Distrito em 2008 | 6,1% |
| Número de crimes violentos em 2008 | 903 |
| Peso relativo na criminalidade violenta | 8,5% |

Fonte: Adaptado de Araújo (2009)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

As freguesias de Apelação, Camarate e Sacavém foram as escolhidas para a implementação dos CLS devido aos confrontos que se tem vindo a sentir, ao aumento da criminalidade, entre outros como se pode observar com o quadro (cf. quadro n.º 11). Segundo os dados referentes a 2007, a situação mostrava preocupação e foi a partir da informação relativa à criminalidade na área geográfica abrangida pelo diagnóstico social efectuado e pelos relatórios da criminalidade de 2007 e 2008, que foram definidas as áreas prioritárias.

Quadro n.º 11 – Criminalidade nas freguesias da Apelação, Camarate e Sacavém do Município de Loures

| Apelação | | Camarate | | Sacavém | |
|--|-------|---|-------|--|-------|
| Outros danos | 14,9% | Furto em veículo motorizado | 18,9% | Furto em veículo motorizado | 15,3% |
| Ofensa à integridade física voluntária simples | 13,9% | Furto de veículo motorizado | 16% | Ofensa à integridade física voluntária simples | 13% |
| Furto em veículo motorizado | 13,4% | Maus tratos do cônjuge ou análogo | 15,3% | Outros danos | 11,5% |
| Furto em residência com arrombamento, escalamento ou chaves falsas | 12,4% | Ofensa à integridade física voluntária simples | 11,3% | Condução sem habilitação legal | 11,1% |
| Furto de veículo motorizado | 11,9% | Furto em edifício comercial ou industrial com arrombamento, escalamento ou chave falsas | 9,2% | Maus tratos do cônjuge ou análogo | 11,1% |

Fonte: Adaptado de Araújo (2009)

Antes que os CLS fossem colocados no terreno foi necessário criar condições objectivas. Desta forma, o CLS teve duas fases importantes, a primeira fase ficou marcada com a assinatura do protocolo entre o MAI e a CMLoures, como já foi dito anteriormente e a segunda ficou marcada com assinatura de vários protocolos entre o MAI, a Câmara Municipal de Loures e variadas entidades, “ficando deste modo firmado um conjunto de parcerias contratualizadas, através das quais cada um ficaria responsável pela concretização, quer de apoios, quer de projectos e acções concretas, que tinham como cenário de fundo uma estratégia caldeada pelos objectivos do Contrato Local de Segurança” (cf. entrevista, anexo C).

As áreas prioritárias de intervenção, acções de prevenção e combate estabelecidas, foram: a delinquência juvenil, a pequena criminalidade, a violência doméstica, os comportamentos anti-sociais (incividades e actos de vandalismo) e os fenómenos de insegurança. Os objectivos passaram por “reduzir os índices de criminalidade, prevenir a delinquência juvenil e aumentar o sentimento de segurança, promover

uma cultura de responsabilização, onde os direitos estejam necessariamente associados aos deveres e incentivar o sentimento de auto-estima e pertença comunitária” (Araújo, 2009, p. 10). Fazem também parte dos objectivos a valorização dos bens comuns, o reforço do policiamento de proximidade na via pública, a elaboração de diagnósticos e a promoção de uma cultura de segurança assente numa participação mais activa pela comunidade e uma maior responsabilização tanto da sociedade civil como do cidadão em geral.

O Contrato Local de Segurança de Loures dispõe de uma estrutura própria, com meios e recursos específicos, que estão afectos ao projecto permanentemente. É constituído por um modelo organizativo próprio cuja constituição é traduzida numa estrutura de missão municipal, com um órgão executivo, responsável pela gestão e operacionalização do projecto, que engloba uma equipa multidisciplinar, constituída por dez técnicos (psicólogos, sociólogos, técnicos de serviço social, mediadores locais) e três gabinetes técnico locais instalados nas três freguesias, Apelação, Camarate e Sacavém. Os CLS têm um dispositivo operacional da PSP, que é responsável pelo policiamento de proximidade a que estão afectos directamente ao projecto, 3 equipas de 2 agentes cada, com as respectivas viaturas, num total de três, por cada uma das Freguesias onde o Contrato Local de Segurança foi implementado. No entanto, para além destes agentes da PSP, pode-se contar com a cooperação de outros agentes, em certas e determinadas situações, que têm como função a abordagem à população, no âmbito de estratégias de proximidade, inseridas em projectos específicos, como é o caso da “Escola Segura” ou do policiamento de proximidade (cf. entrevista, anexo C). Por último, um Conselho Consultivo onde têm acento todos os subscritores e parceiros do CLS. Este órgão funciona como um órgão de consulta e de concertação do Plano de Intervenção do Contrato Local de Segurança.

O CLS dispõe de um instrumento de monitorização externo, a Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, que irá avaliar os resultados ao nível das áreas abrangidas pelo CLS. Dalila Araújo (2009), Governadora Civil de Lisboa, refere que serão realizados inquéritos em ambiente escolar e à população em geral, com o objectivo de analisar as especificidades de cada um dos públicos a inquirir no âmbito da monitorização dos resultados.

O CLS procura ganhar a confiança da comunidade trabalhando com estruturas, instituições e entidades de referência e com os líderes das comunidades que são objecto da intervenção do CLS (cf. entrevista, anexo C). A estratégia que tem sido levada a cabo pelos CLS em Loures assenta em quatro vectores: a prevenção, mediação, policiamento de proximidade e o estabelecimento de parcerias com agentes sociais, económicos e culturais, com objectivo de envolver a comunidade, que como vimos no terceiro capítulo são parte integrante das políticas públicas de segurança. A prevenção, é um instrumento utilizado para controlar a criminalidade, eliminar os factores criminógenos. A prevenção de problemas complexos (crime e o sentimento de insegurança) exige políticas interdisciplinares e multifacetadas. Assim, são desenvolvidas acções e medidas específicas direccionadas para problemas concretos, como por exemplo, para as características próprias das escolas, do meio físico, dos bairros, entre outros. São acções que têm como principal objectivo envolver a comunidade, nomeadamente, através de acções de formação para elementos da equipa afecta a CLS; a iniciativa do «SEF em movimento», através de um posto móvel que leva até aos cidadãos imigrantes acções de esclarecimento e de sensibilização, isto é, uma maior disseminação de informação; acções de formação e sessões de sensibilização nas escolas, sobre empreendedorismo, violência doméstica; criação, promoção e apoio

de novos projectos, isto é, iniciativas que criem “riqueza” tanto a nível individual como local. A mediação é desenvolvida com uma relação de proximidade tanto das Forças de Segurança como da equipa do CLS à comunidade, tem um papel importante na implementação dos CLS e das políticas de segurança preventivas. A mediação tem como objectivo a mobilização da comunidade para as várias iniciativas e de alertar para os principais problemas que afectam a população. No que diz respeito ao policiamento de proximidade, existe um programa semanal de patrulhamento em função do conjunto de acções do CLS, que é adequado à vida e às necessidades do bairro, nomeadamente, o contacto com as escolas, com os comerciantes, os idosos, entre outros. Exige, por isso, uma articulação entre os actuais programas da PSP (“Escola Segura”, EPAV) com as actividades do CLS, potenciando uma maior aproximação e interacção com população. Por último e não menos importante, as parcerias, que potenciam uma maior interligação entre os vários agentes e colectividades locais. Em Março de 2009, foram assinados trinta protocolos de adesão como parceiros ao CLS de Loures, englobando empresas, instituições públicas e privadas e organismos do Estado, nomeadamente, SEF, IPJ, Associação Nacional de Direito ao Crédito, Toyota Caetano Portugal, Elpor – Material Eléctrico, Portela cafés, Igreja Kimbanguista, Centro de Estudos e Sondagens de Opinião da Universidade Católica Portuguesa, Médicos do Mundo, Agrupamento de Escolas de Camarate e da Apelação, entre outros (cf. entrevista, anexo C). Estas parcerias potenciam uma maior responsabilização por parte da comunidade e a sua participação na resolução dos problemas.

Contudo, mesmo antes da implementação dos CLS já havia uma actuação a vários níveis no Município como é o caso de estratégias de incremento às práticas desportivas, enquanto forma de salutar a ocupação dos tempos livres de crianças e jovens; apoio a actividades que promovessem o exercício de cidadania, nomeadamente junto da comunidade escolar; articulação e apoio a actividades organizadas pelas Comunidades Religiosas, entre outros. Basicamente, os CLS são o rendilhar de tudo isto, englobando também as Forças de Segurança, de uma forma mais proactiva e que visa também reforçar a confiança entre a comunidade e as próprias Forças de Segurança. No entanto, existem certos acontecimentos grupais de natureza criminal, que são alvos de uma forte mediatização por parte da comunicação social, como foi o caso da Quinta da Fonte/Apelação e é o bastante para provocar um sentimento de insegurança (cf. entrevista anexo C).

A sua implementação deve requerer alguma versatilidade e flexibilidade, sem descurar o cenário que está por detrás, no entanto existem sempre algumas dificuldades, nomeadamente, no que diz respeito à sua estruturação e enquadramento de uma equipa de trabalho, dos aspectos logísticos de funcionamento, tendo em conta os objectivos do Contrato Local de Segurança, bem como as múltiplas actividades decorrentes dos protocolos assinados com os vários parceiros (cf. entrevista, anexo C), de forma alcançar maior eficácia com articulação da realidade sócio espacial de cada território.

Após um ano de implementação, o balanço é positivo, tendo em conta a opinião unanimemente expressa pelos vários parceiros, no âmbito do Conselho Consultivo do CLS, onde têm assento todos os parceiros que se envolveram no projecto (idem). Mas já existem alguns sinais, nomeadamente, a forte adesão e maior participação da população às iniciativas, a redução dos conflitos sociais, de um grande empenho por parte da comunidade escolar e um maior sentimento de segurança, contudo, está a ser desenvolvido um

estudo de monitorização pela Universidade Católica Portuguesa de Lisboa, para se medir o impacto da intervenção do CLS junto da população, daí ser ainda precoce comentar os resultados.

Pode-se salientar que os CLS são como algo positivo, particularmente quando os cidadãos se sentem “parceiros” e não apenas como destinatários ou espectadores dos programas (cf. entrevista, anexo A), isto é, o simples facto dos cidadãos poderem participar nas soluções para fazer face à insegurança, assegurará uma marca de credibilidade que doutra forma seria difícil de garantir. É verdadeiramente muito positivo. São soluções inovadoras que juntam vários parceiros, que podem em conjunto fornecer um contributo para combater a insegurança, o crime e as suas causas responsabilizando o conjunto dos actores, desde o actor político até ao simples cidadão (cf. entrevista, anexo B).

Em resumo, os CLS são uma filosofia de base, cujos contornos, do ponto de vista da segurança pública, procuram implementar uma estratégia de cariz preventivo, independentemente do necessário exercício da autoridade democrática do Estado, por parte das Forças de Segurança, nomeadamente através de estratégias de proximidade e nos casos em que tal seja necessário, através de uma intervenção de cariz mais reactivo (cf. entrevista, anexo C).

Os Contratos Locais de Segurança não são soluções milagrosas que resolvem todos os problemas relacionados com a criminalidade num “abrir e piscar de olhos”, são considerados uma ferramenta cujos resultados terão um alcance a médio prazo, mas sobretudo, a longo prazo.

Contudo, são considerados como um sinal positivo de um novo ciclo nas políticas públicas de segurança e um novo paradigma no domínio da segurança pública.

CONCLUSÃO: PORQUÊ A INEVITABILIDADE DA REFORMA DO SISTEMA POLICIAL?

“Les espèces qui survivent ne sont pas les espèces les plus fortes, ni les plus intelligentes, mais celles qui s’adaptent le mieux au changement” (Charles Darwin)

A instabilidade, a imprevisibilidade e a incerteza têm marcado as sociedades contemporâneas colocando a problemática da segurança no centro do debate político. A sua centralidade é indiscutível uma vez que, a sociedade está mais vulnerável devido à emergência de um conjunto de novas ameaças e riscos que agudizam o sentimento de insegurança dos cidadãos. Estas novas ameaças têm natureza e origem diversificadas e são praticadas por uma multiplicidade de actores desconhecidos.

A complexidade, a globalização, a interconexão/interpenetração, a integração europeia, o domínio “avassalador” da tecnologia, bem como a sua divulgação são factores que explicam, as mudanças do paradigma securitário que tem como pano de fundo uma criminalidade mais globalizada e transnacional. O Estado vê a sua autoridade questionada por uma miríade de novas entidades, novos actores. Dada a sua manifesta incapacidade para suprir as expectativas da segurança, surgem novas entidades diferenciadoras que disputam o poder do Estado. Por este motivo, o Estado é “obrigado” a ser plural e em consequência é obrigado a “desequritizar” para permitir e tornar possível a actuação da multiplicidade de actores.

O conceito de segurança é hoje um conceito cada vez mais complexo, mais abrangente do ponto de vista dos sectores que envolve e mais amplo não se limitando à política de combate à criminalidade nem se restringindo à actividade policial. Há uma maior interdependência das componentes da segurança e o seu conceito passa a centrar-se na pessoa humana. Também os conceitos de Segurança e Defesa alteraram-se estando, presentes, uma componente externa da Segurança Interna e uma componente interna da Segurança Externa, isto é, a segurança interna é cada vez mais externalizada e a segurança externa é internalizada. Nesta nova abordagem as fronteiras entre a segurança interna e a segurança externa esbatem-se, acabando por se sobrepor uma à outra, deixando de ser tratadas separadamente.

O discurso político governamental tem sido estigmatizado por uma perplexidade profunda e resultante de uma indefinição do actual quadro de ameaças, tem havido um forte esforço na identificação das ameaças, na formulação de novas estratégias e na reformulação de outras, bem como na reforma de políticas públicas de segurança. Há uma diversidade de ameaças que requerem uma diversidade de meios, recursos, instrumentos, mecanismos e práticas capazes de minimizar a sua proliferação.

Porque é inevitável a reforma do sistema policial português? Primeiramente, o Estado ao ver-se confrontado com novas ameaças não consegue combater unilateralmente, uma vez que o seu poder está enfraquecido devido, principalmente, à dispersão dos seus poderes para níveis subnacionais, supranacionais, infranacionais. O Estado vê-se “obrigado” a partilhar o conjunto dos seus poderes com novos actores pois adopção de políticas públicas envolve um maior número de agentes além de novas situações. Por isso, o Estado é actualmente incapaz de garantir a sua própria segurança sem a colaboração e cooperação de outros Estados. Em segundo lugar, face às mudanças do Estado e à emergência de novos actores e novas ameaças a

Polícia encontra um dilema, precisa de acompanhar a mudança e adequar o seu modelo à exigência da realidade. A polícia portuguesa tem sido alvo de avanços e recuos e mostra uma certa incoerência nas suas reformas devido à dificuldade que se sente em reformar o sistema policial português, principalmente pela falta de uma linha de orientação contínua. Na verdade, sempre que muda o governo, ou a “cor” política são implementadas novas mudanças, principalmente nos diplomas legais das Forças de Segurança, sobretudo, no domínio das competências, da organização e estrutura e dos direitos (Oliveira, 2006). Para existir uma reforma coerente, equilibrada e justa é necessário que exista uma orientação eficaz, que vá à raiz dos problemas, não se pretendem reformas superficiais.

Uma maior descentralização de competência, mais responsabilização, mais autonomização, transparência, polivalência, em busca de maior qualidade, eficiência e eficácia são os principais vectores que têm sido promovidos nesta nova reforma policial. A polícia funciona em articulação entre a instituição estatal e todo o sistema societal, constituindo-se como uma instituição intermediária entre o Estado e o cidadão.

Ao longo do estudo foi claro que o aumento do crime e do sentimento de segurança são peças integrantes na implementação de respostas e de novas políticas públicas de segurança e policial. Embora se tenha feito uma análise da criminalidade em Portugal, o impacto das estatísticas é medido apenas no curto prazo para o poder político. Em muitos casos a denúncia de crimes pelos cidadãos reflecte-se na adopção de políticas públicas, contudo não são, por si só, causa para a implementação das mesmas. Normalmente há situações, como foi o caso da Quinta da Fonte, na freguesia da Apelação, concelho de Loures, que quando mediatizadas pela comunicação social adquirem uma dimensão totalmente diferente e são determinantes para a implementação de medidas políticas na área da segurança, vindo mais tarde a serem implementados os Contratos Locais de Segurança.

O desafio continua a residir na adopção de política públicas de segurança sustentadas e sustentáveis, que invistam na continuação de modelos integrados de policiamento que privilegie a prevenção da criminalidade, a qualidade, a produtividade, numa gestão policial por objectivos, na sua relação com o público, num trabalho em equipa, num conjunto de factores coordenados entre si e que sejam capazes de reduzir as oportunidades do cometimento de actos criminais.

Já foi dito que o sentimento de insegurança e o aumento do crime foram geradores de um crescente debate político devido às proporções que se fez sentir, levando ao questionamento do papel das polícias devido em parte à sua incapacidade em assegurar a segurança pública.

Com todo este cenário, os Estados são confrontados com o surgimento de um nova *governance* da segurança, aliada à emergência de novos actores, novas dinâmicas, novos instrumentos, novas práticas, novos processos de trabalho e novas políticas de governação, isto é, uma multiplicidade de interacções. A grande mudança nesta nova *governance* da segurança, é que o cidadão passa a ser parte integrante e a ter um papel activo na segurança, em conjunto com novas entidades, nomeadamente, empresas privadas, associações, organismos do Estado, entre outros. Aposta-se no trabalho em parcerias, onde o Estado partilha o mesmo patamar que os seus novos parceiros. Surge uma nova tipologia preventiva, isto é, surgem novos paradigmas, nomeadamente o policiamento de proximidade, o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade adoptado pela PSP, os Contratos Locais de Segurança, um conjunto de novos projectos e programas cujo objectivo é a prevenção situacional e social bem como a reforma dos sistemas e das organizações policiais.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

Com a emergência de uma nova *governance*, surge uma nova ideia de pensar a segurança, que implica uma maior interacção com o cidadão traduzindo-se numa participação mais activa e partilhada, assente numa co-produção da segurança. Em Portugal têm sido dados passos na *governance* da segurança, nomeadamente, ao nível da descentralização e territorialização da segurança (polícias municipais, Pipp, CLS), ao nível da cooperação internacional (participação no espaço liberdade, segurança e justiça, Schengen, Europol) e global (Interpol), ao nível da privatização da segurança (crescente número de empresas privadas) e ao nível da participação dos cidadãos.

As políticas públicas de segurança em Portugal sofreram um novo impulso, principalmente com a adopção do policiamento de proximidade e dos Contratos Locais de Segurança. Os CLS são instrumentos inovadores que permitem uma maior participação, interacção e uma maior discussão dos problemas, ao nível local pelos cidadãos. São considerados como um novo ciclo e um novo paradigma no domínio da segurança pública, podendo mesmo considerar-se a revolução na reforma do modelo policial, porque muitas das falhas que existiam ao nível da participação dos cidadãos, acabaram por ser suprimidas neste processo de comunicação, cooperação e interacção. Os CLS são inovadores pela sua acção, pelos agentes que envolvem e pela sua dimensão. A *governance* trouxe consigo o paradigma da proximidade, um policiamento mais proactivo e preventivo, com a substituição do modelo tradicional caracterizado por uma acção reactiva.

Em Portugal, a implementação de políticas públicas de segurança não tem tido o merecido reconhecimento, sendo apelidadas de descontínuas e normativas, mas o ponto de viragem está na aposta destes novos paradigmas, como o policiamento de proximidade e os CLS que têm dado alguns dos seus “frutos”, contudo os resultados, mais significantes, só podem ser discutidos a longo prazo, porque não são imediatos.

Hoje, mais do que nunca, a questão da segurança é principalmente uma questão política, porque é necessário um crescente investimento na modernização das Forças e Serviços de Segurança. É complicado o sistema político definir políticas que alterem e reformem o sistema policial, contudo tem que se estar predisposto a correr riscos, como expressam os entrevistados. A vida é cheia de riscos, se os governantes não forem capazes de arriscar, então nada se mudará. É preciso reorganizar e reformular processos, adoptar novas políticas de segurança e novas políticas de governação, para que Portugal se torne num país seguro, mais justo e equilibrado e com uma maior qualidade no domínio da segurança.

Discutem-se os números da criminalidade, as estratégias do Estado e das instituições internacionais, fala-se numa melhor coordenação e cooperação, no reforço das Forças Armadas e na reforma das Forças de Segurança, nomeadamente da PSP e da GNR. O importante é que haja uma reflexão entre o governo, as instituições, as autarquias, a própria sociedade civil, para haver uma maior cooperação na salvaguardar dos direitos e o bem de todos. Na realidade, a “criminalidade há-de sempre existir, mais ou menos violenta, maior ou menor, consoante os problemas das pessoas” (Fernando e Mário Contumélias, 2008, p. 91).

ANEXOS

ANEXO A - Entrevista

Data: 16 de Outubro de 2009

Entrevistado: Intendente Paulo Manuel Pereira Lucas, Secretário-geral-adjunto do Sistema de Segurança Interna

1. O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA PORTUGUÊS

1.1. O actual Sistema de Segurança Interna está adequado ao nosso país?

A grande questão é que não existe sistemas de segurança interna, pelo menos como tal reconhecidos, que possam ser considerados perfeitos. Se fossem perfeitos seriam de imediato replicados e todos os países iriam adoptar esse modelo.

Ao analisarmos um sistema de segurança interna teremos de atender, por um lado ao quadro de ameaças latente, quais são os problemas que o país enfrenta e que tem de fazer face e por outro lado, temos questões de natureza legal, cada país tem que definir a sua “balança”, procurando equilibrar os valores da liberdade com os valores da segurança. E saber até que ponto é que está disposto a ceder mais numa área ou noutra. Daí que as questões legais influenciam também os procedimentos de segurança (os procedimentos e os modelos). A questão de fundo que subsiste e que no caso português merece principal preocupação, é saber se o modelo é coerente e congruente, se não tem muitas discrepâncias, se não tem muitas áreas em que há concorrências positivas ou negativas, no sentido que há mais de uma força ou serviço a fazer o mesmo, ou então se há áreas e atribuições em que várias forças e serviços são competentes mas, como não são tarefas interessantes ou agradáveis, ninguém as faz.

Quando nós falamos, por exemplo, das polícias municipais e da forma como estas articulam com a PSP e a GNR, forças de segurança no terreno, há normalmente questões de conflitos positivos e negativos de competência. Há áreas que todos consideram interessantes, por exemplo, ao nível da visibilidade, do policiamento de algumas áreas e que todos fazem e depois há outras áreas – as feiras, mercados e os vendedores ambulantes, fiscalização, autuação, etc., que apesar de não serem áreas tão agradáveis, são importantes para a segurança e o bem-estar das populações e em que os conflitos de competência são tendencialmente negativos.

Não havendo sistemas perfeitos, eu considero, daquilo que conheço, que o nosso modelo tem respondido de forma positiva aos nossos problemas. Quando nós falamos, por exemplo em criminalidade, se formos comparar a nossa posição a nível da União Europeia, rácio de crimes por habitante, quer na criminalidade geral, quer no crime violento e grave, nós estamos muito bem “classificados” e isto é um dado objectivo. Mas a tendência será subir. Se há uma média, a nível da União Europeia e se nós, na generalidade dos domínios de natureza social, cultural, económica, tendemos a aproximarmo-nos, será muito difícil, ao nível dos índices de criminalidade, mantermo-nos abaixo e muito abaixo, da média da União Europeia. Devemos estar conscientes deste facto. Estamos inseridos num espaço comum e há uma tendência para nos aproximarmos, também nas questões da segurança interna e da criminalidade, para aqueles que são os registos da União Europeia. O que merece particular preocupação será avaliação das tendências.

Verificarmos se na União Europeia a tendência é de decréscimo ou estabilização. É evidente que se verificarmos que somos dos poucos Estados que continuamos a subir e que nos restantes da União já se está a começar a descer, tal facto deverá merecer especial atenção.

Não sendo o nosso Sistema um arquétipo perfeito, tem respondido com reconhecida eficácia aos problemas, ameaças e principais vulnerabilidades com que nos vamos deparando.

1.2. Há no actual modelo de segurança interna sobreposição de meios e sobretudo de competências?

Há, inequivocamente. Já existia no anterior sistema e a nova Lei de Segurança Interna (LSI), de Agosto 2008, não resolveu todos esses problemas. O relatório do Instituto Português de Relações Internacionais, de Dezembro de 2006, que serviu de base para a reforma do sistema de segurança interna, identifica um conjunto de pontos críticos: multiplicidade de actores, (continua a existir e nenhum desapareceu); multiplicidade de tutelas, (continua a existir); ausência de uma efectiva instância de coordenação operacional, (deixou de ser tão acentuada com o aparecimento da figura do Secretário-geral do Sistema); duplicações funcionais e territoriais, (as funcionais continuam a existir, mas as territoriais estão mais esbatidas); separação entre dois níveis de investigação criminal, (continuam a existir competências reservadas a órgãos de polícia criminal (OPC)); dispersão da cooperação policial internacional, (continua a haver problemas neste nível existindo grupos de trabalho na União Europeia em que todas as forças e serviços estão representados); deficiente articulação entre o sistema de segurança interna e o sistema de informações da república, (está minimizado, exactamente porque uma das competências do Secretário-geral do Sistema é, num patamar de igualdade, articular com o Secretário-geral do SIRP as questões da segurança interna com as questões de informação); a duplicação de órgãos de apoio (nalguns casos subsiste uma triplicação de órgãos de apoio).

Os problemas são conhecidos. Muitos dos identificados no Relatório de 2006 ainda subsistem e alguns fruto da nova LSI, foram minimizados. A ideia que se conseguiria criar e implementar um modelo em que todos estes problemas deixassem de existir é perfeitamente utópica e, não há nenhum país democrático que se possa considerar isento deste tipo de dificuldades.

1.3. Haverá uma segurança interna e uma segurança externa? Estaremos mais próximos de uma segurança nacional?

Cada vez mais faz sentido pensarmos em segurança nacional, particularmente quando avaliamos os grandes desafios e as grandes ameaças para os Estados. Muitas das ameaças à segurança interna têm uma natureza transnacional, não são apenas problemas internos. Poderemos falar do terrorismo global, da globalização, dos conflitos regionais, do fracasso dos sistemas estatais, do crime organizado internacional, etc. Faz sentido pensarmos global, em termos das ameaças e dos problemas, mas faz igualmente sentido encontrar as soluções no quadro de segurança interna ou da defesa, que têm suas regras próprias, quer ao nível constitucional quer a nível do ordenamento jurídico interno. Faz sentido pensarmos em segurança global, em quais são os problemas que afectam as duas áreas e justificam uma intervenção concertada. Porém independentemente do tipo de colaboração que a defesa possa dar à segurança interna e vice-versa, (em que

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

cenários, quais as regras de empenhamento e dependências), não concordo com a ideia de substituição. Da mesma forma que não faz sentido que as forças de segurança interna fossem substituir a defesa em acções externas, também não faz qualquer sentido pensarmos em substituição das forças de segurança pelas forças armadas. O que temos que ponderar é, a existência de cenários, em que efectivamente se justifique o apoio das forças armadas à segurança interna e das forças de segurança à defesa, definindo claramente as circunstâncias e a forma como essa colaboração pode ser feita no domínio das informações, partilha de boas práticas, ao nível operacional, de meios, de meios técnicos, etc.

A participação das forças armadas na protecção civil está prevista na nossa Constituição e a própria legislação ordinária sobre a protecção civil prevê a forma e as regras de colaboração das forças armadas. Ao nível de segurança, nomeadamente, ao nível da ordem pública, da prevenção criminal e da investigação criminal, a nossa Constituição, com excepção das situações de declaração de guerra, de estado de sítio ou emergência, não prevê a participação dos militares em missões de segurança interna. No entanto, tanto a LSI como a Lei da organização das Forças Armadas e a Lei da Defesa Nacional prevêem a colaboração entre Forças de Segurança e Forças Armadas, a qual será articulada através do Secretário-geral do sistema de segurança interna e o chefe do Estado Maior das forças armadas.

A colaboração das Forças Armadas deve ser ponderada seriamente. Atendemos ao seguinte exemplo. Se em consequência de uma ameaça à segurança interna, traduzida num risco efectivo, for decidida a elevação do estado de alerta do país, poderá implicar de imediato, que um conjunto de locais, nomeadamente, infra-estruturas críticas tenham de ser objecto de medidas especiais de protecção, (umas internas, por parte de quem tutela o espaço e outras de natureza externa, a assegurar pelas forças de segurança). Poderemos chegar, à conclusão, que passado alguns dias ou semanas que as forças de segurança estão esgotadas, estão saturadas e que há um conjunto de outras áreas, a nível da segurança pública e policiamento, da prevenção e investigação criminal e, da ordem pública que estão a ser descuradas. Fará todo o sentido que, apesar de ainda não estarmos num patamar que justifique uma declaração de um Estado de sítio ou de um Estado de emergência, (estando num patamar intermédio) se pondere a melhor forma de colaboração de diversos serviços e entidades públicas e privadas, particularmente as Forças Armadas.

A questão principal será definir, quais as áreas e modalidades de colaboração. Pessoalmente, não vejo problema nenhum, que na situação, atrás descrita, as forças armadas possam colaborar na protecção de infra-estruturas críticas. Tenho alguma dificuldade em aceitar que se pondere a intervenção das forças armadas nas acções de policiamento normal em locais públicos, em missões de investigação criminal ou de manutenção/reposição da ordem pública, fora das situações de Estado de Sítio. Portanto, a questão que há aqui, efectivamente, é admitirmos que existem patamares intermédios entre a normalidade e o Estado de sítio, em que se poderá justificar a colaboração das forças armadas. Nas situações de guerra ou de Estado de sítio está definida a dependência das forças de segurança e, nas situações de Estado de emergência está prevista a colaboração das forças armadas. Numa situação intermédia, entre a normalidade e entre a declaração de um Estado de sítio ou de emergência, se as forças de segurança estiverem já esgotadas com a incapacidade para algumas áreas, teremos de considerar que fará todo o sentido o apoio das forças armadas. Aquilo, que tem que ser bem definido e que será seguramente o passo subsequente para os intervenientes, são as regras de empenhamento, as áreas que podem ser objecto de reforço, os níveis de dependência e de enquadramento, as

regras relativas ao uso e armas de fogo, (as regras que vinculam as forças de segurança em relação ao uso de armas de fogo são diferentes, das normas que vinculam as forças armadas). As forças de segurança são órgãos de polícia criminal, têm um conjunto de poderes, de direitos e deveres, em sede do processo penal. As forças armadas estão vocacionadas, treinadas e formadas para operar noutros cenários. A indefinição dos domínios e regras de colaboração poderá originar, ao invés de colaboração e melhores resultados, a criação de novos conflitos e problemas.

1.4. Que tipo de ameaças, riscos e limitações nos deparamos hoje?

Há desafios globais, há ameaças globais e há vulnerabilidades específicas decorrentes, nomeadamente, da forma como os Estados estão dependentes de infra-estruturas críticas cada vez mais interdependentes. Ao imaginarmos os impactos de uma falha no sistema eléctrico, durante uma semana, ou mesmo durante três dias ao nível de um conjunto de serviços que neste momento estão dependentes designadamente, as comunicações, os transportes, a saúde, o fornecimento de água, ou uma crise no sector da energia, nos combustíveis, concluímos que a nossa sociedade apresenta cada vez mais, grandes vulnerabilidades e riscos.

Enfrentamos hoje desafios globais com impactos directos na segurança internacional que se reflectem na segurança interna de cada Estado, nomeadamente o poder e as influências de grupos não estatais, as guerras ou os conflitos regionais, a pobreza, as doenças, a concorrência no acesso a recursos naturais, a cada vez mais acentuada dependência energética que constituem verdadeiros e constantes desafios globais que dão origem a um novo quadro de ameaças, mais diversificadas, menos visíveis, menos previsíveis, multifacetadas e inter-relacionadas, frequentemente assimétricas, afectando os interesses dos Estados tanto no território como no exterior, originadas por adversários múltiplos, não identificados e de difícil localização – exigem novas respostas e novas políticas de governação. Esta ausência de visibilidade e, sobretudo, de previsibilidade reduz drasticamente a possibilidade de antecipar o futuro. Relativamente às ameaças, destaco as resultantes do terrorismo, especialmente do terrorismo global de cariz fundamentalista, da globalização desregulada dos mercados financeiros, da proliferação de armas e de destruição maciça, dos conflitos regionais, dos Estados fracassados quase sempre em resultado de má governação ou de conflitos externamente fomentados, da criminalidade organizada internacional, do enfraquecimento de sistemas estatais, ou mesmo da sua ausência e da privatização do uso da força, da explosão demográfica nalgumas regiões, associada à contracção do crescimento populacional nos países desenvolvidos e à imigração ilegal e descontrolada, das alterações climáticas, as catástrofes naturais, os desastres ambientais e as pandemias, do uso ilícito das novas tecnologias e conhecimentos científicos, da má governação, a corrupção endémica que mina os Estados, a pobreza e a pirataria e do aumento de dependência dos recursos naturais, cada vez mais escassos (água, energia, sistema de transporte e comunicações). Todo este quadro nas suas diversas vertentes cria a instabilidade hoje vivida e gera o ambiente necessário propiciando a instalação das bases estratégicas do crime organizado em territórios onde, há poucos anos, tal não era previsível nem imaginável.

O processo evolutivo criou novas e graves vulnerabilidades para as sociedades, ao conduzir a civilização a uma dependência, praticamente absoluta, de tecnologias e sistemas que, pela sua importância são cada vez mais consideradas críticas.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

A segurança deixa de ser entendida como a segurança dos Estados, dando lugar à segurança humana, organizada em função das pessoas, assente na centralidade da pessoa e na universalidade, transnacionalidade e diversidade dos riscos e na interdependência das diversas componentes da segurança.

Relativamente às ameaças, devem ser encaradas dentro dos quatro pilares da segurança interna – Informações, Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal – de uma forma integrada, dinâmica e essencialmente, cooperativa abordando acontecimentos e problemas como os movimentos contestatários de índole violenta ou subversiva, os fenómenos de violência política extrema e movimentos radicais de intervenção, os fenómenos de violência urbana e violência associada ao desporto, os fenómenos de paralisação de sectores essenciais decorrente de violência social programada, os riscos inerentes às infra-estruturas críticas, as ciberameaças, a criminalidade violenta e grave, a criminalidade económica e financeira, as estruturas transnacionais da criminalidade organizada e o terrorismo.

Existe a necessidade do envolvimento e pensar-se a segurança a nível internacional, nacional e local porque muitas dessas ameaças têm esses três níveis, não só no domínio da criminalidade mas também noutras áreas, sociais, de ordem pública, etc.

Quando falamos de segurança interna há quatro grandes pilares: a prevenção criminal, a investigação criminal, as informações e a ordem pública da representação da legalidade, são as quatro bases do pilar e é à volta disto que o sistema é concebido. É nestas quatro áreas que de alguma forma se identifica as grandes ameaças, as grandes preocupações.

1.5. Que justificação se encontra para o aumento da criminalidade, delinquência e violência?

Há um princípio básico e incontornável, a vivência em sociedade pressupõe a existência do crime. As pessoas têm uma tendência para infringir as regras, para defender os seus interesses e necessidades individuais, independentemente dos processos de educação, de prevenção social ou situacional a que estão sujeitas. É evidente que os processos educativos, no domínio da prevenção social, nem sempre conseguem controlar essa tendência, falhando redondamente nalguns casos. Por outro lado, ao nível da prevenção situacional, (com particular destaque para as forças de segurança), importa reduzir as oportunidades de crime, aumentando o risco para o criminoso, aumentando as dificuldades para o criminoso, reduzindo os lucros de criminoso, reduzindo as provocações do crime evitando desculpas. É evidente que muitas pessoas não cometem crimes porque acreditam nos valores da vida em sociedade ou, por questões de natureza moral ou, ética, mas há muitas pessoas que não cometem crimes apenas porque sabem que existe uma elevada probabilidade de ser apanhado e é nesse domínio que incide a prevenção situacional, centrada na redução de oportunidades do crime.

Não há uma explicação única para o crime e a violência. Cada tipo de crime poderá ter uma causa e explicação diferentes. Por exemplo, na violência doméstica, o aumento da participação de crimes poderá ter muitos significados: poderá significar que passou a haver mais denúncias, pelo facto de as pessoas tomarem conhecimento da dimensão do fenómeno e da sua importância, pode resultar do facto de já não ser necessária a queixa da vítima, (uma vez que qualquer pessoa pode denunciar); pode ter origem numa atitude mais proactiva das forças de segurança, etc.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

Por outro lado, muitos dos índices criminais resultam essencialmente da proactividade policial, nomeadamente, os relativos à condução de veículo sem habilitação legal ou sob influência do álcool e a detenção de arma proibida.

As causas do aumento dos registos criminais são complexas e os registos estatísticos nem sempre permitem caracterizar o crime que efectivamente afecta a qualidade de vida das pessoas.

1.6. Com o aumento da criminalidade deve-se continuar apostar no policiamento de proximidade?

Inequivocamente. O policiamento de proximidade tem sob o ponto de vista policial, grandes vantagens. É uma excelente ferramenta, facilitadora dos contactos e da relação com a comunidade.

O fim último da polícia é a comunidade, não há outra razão. A polícia não é polícia do Estado, é polícia da comunidade, é o que decorre da constituição, é o que decorre das leis orgânicas, existe para servir a comunidade. É evidente que há um conjunto de interesses gerais, da segurança, da prevenção da criminalidade, da ordem pública, da tranquilidade que tem que ser sempre satisfeitos, o que significa por vezes, condicionar direitos individuais em prol do bem comum, porém, o fim último é a comunidade e como tal, faz todo o sentido que a polícia aposte numa estratégia, de prestar um melhor serviço à comunidade estando cada vez mais próxima e integrada. É evidente que para atingir esse objectivo, é essencial que perceba, as necessidades da sociedade. Muitas vezes a polícia, ao definir as suas estratégias e áreas prioritárias, fá-lo com a convicção, com a percepção, que está a fazer o melhor possível quando efectivamente não está, porque não está a responder aos problemas da sociedade e está afastada da comunidade.

Por outro lado, a arma base da polícia é a informação. Para, saber o que se passa no “terreno”, sem prejuízo das facilidades das tecnologias, é essencial, o contacto presencial, o factor humano, o estar no local, estar com as pessoas, falar com os comerciantes, os idosos, com os miúdos na escola, falar com os delinquentes. Qualquer estratégia, de prevenção da criminalidade, associada a um bom serviço de segurança e protecção das pessoas e bens, terá que ter necessariamente modelos de proximidade.

A proximidade é um modelo importante, mas não é um modelo único. De acordo com as características da população, do terreno e dos problemas verificados, as forças de segurança devem definir estratégias e implementar modelos de policiamento. A proximidade é seguramente um bom modelo para alguns locais.

1.7. Que tipo de reacções, que coordenação, que estratégias, que parcerias para combater o crime e a insegurança?

O princípio geral é que tudo é válido e que deverá existir abertura e capacidade de inovar. A segurança e o combate ao crime são uma responsabilidade de todos, independentemente daquilo que a lei possa dizer. Há áreas que são da responsabilidade do cidadão individualmente, há áreas que são da responsabilidade dos operadores privados e há áreas que são da responsabilidade do Estado. Por exemplo, o furto no interior de viaturas. O cidadão não pode exigir que o Estado tenha capacidade de garantir que quando este deixa o seu carro estacionado, com uma máquina fotográfica à vista ou um GPS, nada aconteça. Há procedimentos mínimos de protecção individual que têm de ser assumidos pelo próprio cidadão. Se eu

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

não assumo um mínimo de medidas em relação à protecção da minha residência, deixo sempre a porta aberta ou no trinco e, não faço o mínimo investimento em segurança, estarei a potenciar o aumento do crime. Há áreas em que a segurança individual é essencial. Se às 3 da manhã vou para um determinado local, sozinho, alcoolizado e levo um telemóvel na mão, é evidente que estou a aumentar as “oportunidades” do crime. Se um posto de abastecimento de combustível tem sistematicamente problemas com condutores que abastecem e não pagam, provavelmente, mais do que culpar o Estado por não ter lá um polícia em permanência, poderá adoptar algumas medidas de prevenção, nomeadamente a obrigação do pré-pagamento. Há um conjunto significativo de medidas no domínio da auto-protecção e da segurança, bem traduzidas no florescimento do mercado da segurança privada. As pessoas têm que ter a consciência que a segurança e a prevenção são uma responsabilidade de todos. Porém, é evidente que há áreas em que o Estado é o principal responsável e que deverá garantir de forma eficaz.

Faz todo o sentido, quando falamos na questão da prevenção situacional, identificamos as entidades que poderão contribuir para a redução das oportunidades de crime (aumentar o risco para o criminoso, aumentar as dificuldades para o criminoso, reduzir os lucros do criminoso, reduzir as provocações do crime, evitar desculpas). Se tivermos por referências as vinte e cinco medidas propostas pelas teorias da prevenção situacional, rapidamente concluiremos que muitas destas áreas de intervenção implicam, além de medidas legislativas, o empenhamento de diversas entidades e organizações, dos operadores públicos e privados, das autarquias, etc. O designer ambiental, a forma como um bairro é concebido, as estruturas e equipamentos sociais e as áreas de diversão, a forma como ali pessoas circulam, a própria iluminação, etc., são factores que transmitem maior ou menor segurança, que facilitam ou dificultam o crime, que potenciam ou não o espaço como sendo aprazível ou como sendo um espaço de risco.

As estratégias para combater o crime, têm que ser globais e todos têm que ter a percepção que são responsáveis. O cidadão não pode dizer, que não é responsável pela sua segurança e que o Estado é que tem que o proteger, arranjando mais polícias. O mesmo se passa com as empresas, particularmente o sector do comércio e serviços. Têm igualmente que investir na segurança. O pacto social que o Estado estabelece com os cidadãos não configura uma transferência total de todas as responsabilidades com a protecção e segurança para o Estado.

As parcerias são essenciais. Os contratos locais de segurança, que o governo em exercício implementou, são um exemplo de envolvimento da comunidade, de um conjunto de entidades públicas e privadas, câmaras, associações culturais, recreativas, entidades privadas, etc., no sentido que todos se sintam responsáveis e todos participarem em estratégias de segurança, que vão desde a prevenção social à prevenção situacional. Mas as forças de segurança não podem, em nenhuma circunstância, deixar de ser responsabilizadas pelo crime. Têm uma responsabilidade muito grande, mas não são os únicos responsáveis. Há um conjunto de áreas de intervenção no triângulo do crime (vítima, local e autor do crime) em que efectivamente as forças de segurança têm possibilidade de intervir, mas não se afigura possível influenciar todos os vectores.

1.8. A insegurança significará o desabamento dos valores morais da sociedade contemporânea e o fracasso das principais instituições de socialização?

Depende do que se entende por insegurança. A insegurança é um sentimento subjectivo, tem a ver com a forma como as pessoas percebem o crime, as incivildades e o medo. Em muitos casos, as pessoas sentem-se inseguras por motivos não relacionados com o crime verificado. Se morar num sítio que está todo “grafitado”, todo sujo, mal iluminado, em que os miúdos à noite estão na rua até às quatro da manhã a fazer barulho, que partem vidros no chão, em que quando saio à rua sou maltratado, irei sentir uma grande insegurança apesar de não existir crime. As questões da insegurança e da forma como se gerem os medos são extremamente complexos, verificando-se que muitas vezes não há correspondência entre o crime verificado e o sentimento de insegurança.

Por exemplo, as pessoas tendem a considerar como inseguro a maior parte dos bairros, considerados problemáticos, porém, quando comparados com locais “normais” da cidade de Lisboa apresentam rácios criminais muito mais baixos. Se as pessoas se consideram inseguras tal poderá não traduzir uma falha ou fracasso do sistema, considerando as dificuldades de uma caracterização do conceito insegurança. Essencial será saber até que ponto esta insegurança (subjectiva ou objectiva) afecta a qualidade de vida das pessoas.

1.9. Serão as penas suficientes para reduzir o crime?

Mais do que ter a severidade da pena, aquilo que faz um criminoso optar por cometer ou não um crime, é o risco de ser apanhado e responsabilizado. Nos países em que existe a pena de morte os índices criminais continuam elevados, não traduzindo essa medida em efeitos preventivos.

A questão essencial, de saber se o aumento das penas tem um efeito preventivo, não é demonstrável pelos estudos disponíveis. O que tem de ser aumentado é a eficácia do sistema, tanto ao nível da protecção como da aplicação da lei. Indo ao encontro das teorias da prevenção situacional, se um potencial criminoso, tiver a percepção que vai correr um grande risco para cometer um crime, ou seja, que a possibilidade do sistema funcionar e de ele ser apanhado é enorme, ele tenderá a não cometer o crime, ou, no mínimo, não irá cometer o crime naquele local ou momento.

Falar em aumento da criminalidade é falar em algo muito vago: o que é que está a subir, são os crimes contra as pessoas, são os crimes contra o património, são os crimes contra a vida em sociedade? Esses crimes envolvem violência ou actividade grupal? Por exemplo, um aumento de criminalidade de 10%, poderá resultar da proactividade policial, porque a PSP e a GNR passaram a fazer mais operações e apanharam mais armas, mais pessoas com álcool, ou a conduzir sem carta. Estes resultados não traduzem necessariamente mais crime, resultando apenas de uma maior proactividade. Ou então, quando analiso uma categoria criminal, verifico que o aumento se deve a um maior registo de incêndios ou de aparecimento de moeda falsa. Quais os factores que permitem considerar se um aumento relevante é relevante, ou seja, se afecta a qualidade de vida das pessoas, ou se este aumento não traduz nenhuma perda de qualidade da vida das pessoas?

1.10. Pode-se considerar a videovigilância um instrumento da Segurança Interna?

A videovigilância é, em minha opinião, uma medida de polícia perfeitamente “normal”. A LSI prevê, no quadro da prevenção, um conjunto de medidas de polícia, desde a exigência de identificação por razões de

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

segurança, às revistas e, buscas, à evacuação de espaços, até à simples vigilância policial. São medidas de polícia normais que sempre existiram. A questão que se coloca, é saber se a utilização de meios que permitam auxiliar essa vigilância pode ou não pode ser utilizada e quais os problemas que daí decorrem.

Não vejo qualquer problema na existência de videovigilância em espaços públicos. Será que um país como o Reino Unido, a Holanda, a Suécia, ou a vizinha Espanha, que têm nos espaços públicos instaladas milhares de câmaras, são menos democráticos do que Portugal?

Põe efectivamente em causa a privacidade das pessoas? Em Portugal, a utilização pelos privados é habitualmente permitida e, nalguns casos obrigatória. A sua existência nos espaços privados de acesso público e nos locais públicos é perfeitamente consensual: num centro comercial, num posto de abastecimento, numa loja ou estabelecimento, num parque de estacionamento, etc. Ninguém põe em causa a sua existência, mesmo em locais em que o cidadão é obrigado aceder, como, por exemplo, um tribunal ou a uma repartição de finanças. Mas o Estado não só permite como, nalguns casos, obriga. Os estabelecimentos de restauração e bebidas com espaços de dança que tenham mais de duzentos lugares são obrigados a terem sistema de videovigilância para registarem as entradas e saídas dos clientes. Também ninguém questiona os registos de imagens da comunicação social... Quando se admite que o Estado, através das polícias, possa ter acesso a imagens da via pública, revela-se de imediato uma desconfiança enorme.

A questão principal será saber se a videovigilância resolve todos os problemas e, a resposta é não. Que ninguém fique a pensar que vamos deixar de ter crime, que a videovigilância vai resolver todos os problemas e que quanto mais câmaras se colocar melhor. Isso não é verdade. A videovigilância para alguns locais será efectivamente, no quadro da tal prevenção situacional, um excelente instrumento. Incompreensivelmente, levantam-se tantas dificuldades sobre o ponto de vista legal, ao nível de dados, na generalidade dos casos sem qualquer razão. Uma simples pesquisa nas redes sociais permite obter muito mais informação sobre a vida privada das pessoas. As forças de segurança, neste momento, poderão obter muito mais informação sobre as pessoas nas redes sociais do que através de qualquer sistema de videovigilância.

Considero a videovigilância uma excelente ferramenta, mas que não resolve todos os problemas, longe disso. Não compreendo, honestamente, tantas dificuldades que se colocam sob o ponto de vista da protecção da imagem e, da protecção da privacidade, uma vez que estamos a falar de locais públicos, devidamente identificados como possuindo câmaras. A videovigilância constitui uma excelente ferramenta para prevenir crimes, ou, caso, ocorram crimes, para identificar os autores e os responsabilizar.

1.11. Que tipo de políticas públicas de segurança têm sido implementadas?

A resposta a essa pergunta depende do entendimento relativo ao conceito de políticas públicas de segurança. Por outro lado, por razões de natureza institucional, tenho dificuldades em responder à questão, porque tal significaria, além da sua identificação, uma avaliação. As políticas públicas de segurança, decorrem tanto das leis, de instrumentos legais, como código penal, o código processo penal, as leis orgânicas das forças de segurança, a lei de segurança interna, etc., como das estratégias e medidas efectivas ao nível dos sistemas de segurança interna e de justiça. Nomeadamente ao nível das questões organizacionais, dos investimentos e condições de trabalho, etc.

2. FORÇAS DE SEGURANÇA

2.1. Há cada vez mais pessoas a falarem de uma hipotética Polícia Nacional, o que pensa sobre esta hipótese? Consegue vislumbrar uma polícia única para o país?

A questão da polícia única deverá ser analisada partindo do princípio que não resolverá todos os problemas, designadamente os relacionados com os conflitos de competências e as competências positivas ou negativas. Mesmo dentro das próprias polícias, tanto em Portugal como em qualquer outro país, há competição, nem sempre saudável, em determinadas áreas, determinados crimes, ou em determinados serviços. A ideia que se colocarmos todas as polícias numa única tutela, ou se concentramos numa única polícia, tal significará a resolução de todos os problemas, afigura-se algo utópica. Teremos, como é evidente, que ter presentes quais são os principais pontos críticos, verificar o que é que pode e deve ser mudado, como é que pode ser mudado e depois, após um consenso alargado em termos políticos e em termos dos intervenientes, dos actores, (neste caso, as forças e os serviços de segurança), projectar essa mudança, e projectá-la a longo prazo. Houve países que neste processo de mudança de sistema policial, optaram pela formação conjunta. Tinham várias forças e serviços e optaram pela implementação de formação (inicial, contínua, para progressão na categoria, etc.) comum, harmonizando igualmente os processos de progressão dentro das carreiras e categorias funcionais. O que é que isto permitiu? Permitiu que passados 15 anos, cerca de 50% dos funcionários policiais, apesar de estarem dispersos por várias forças e serviços, possuíam uma cultura policial e institucional muito próxima, regras de carreira idênticas e um conhecimento muito global dos funcionários das outras polícias. É evidente que num cenário destes, as resistências às mudanças poderão ser minimizadas. As organizações são compostas por pessoas e qualquer mudança organizacional afecta as pessoas. Os processos têm que ser bem conduzidos, tendo sempre presente a reacção e resistência das pessoas. É evidente que hoje quem pertence à PJ, PSP ou GNR, sente-se parte da organização e a ideia de, num momento para o outro, passar para uma diferente organização, irá causar reacções. Porém, num cenário de criação de uma única polícia, se a partir do próximo ano, todos os funcionários ingressassem nas organizações com os mesmos requisitos, a mesma formação inicial, progredissem na carreira sob as mesmas regras e requisitos de formação, etc., não tenho dúvida que passados 15 anos quando se implementasse a fusão das polícias, estariam criadas, condições para a mudança e as resistências seriam minimizadas.

2.2. Que pensa acerca da dispersão das Forças e Serviços de Segurança por vários ministérios? Poderá no futuro haver uma unificação dos ministérios?

Do conhecimento que eu tenho de outros países, entendo que poderia existir maior eficiência, eficácia e economia se todas as polícias estivessem numa única tutela. Poderia ser mais fácil garantir, ou mesmo impor, em última instância, maior colaboração e, cooperação. É evidente que o facto de existir mais do que uma tutela com influência directa na segurança interna origina impactos negativos. Ao nível da União Europeia, a opção JAI, Justiça e Assuntos Internos, (futuro espaço de liberdade, justiça e de segurança), revelou-se uma excelente forma de articulação dos diversos intervenientes.

A questão da polícia nacional, ou seja, de uma polícia única, parece-me uma boa ideia, o que não significa, como já referi anteriormente que resolva os problemas. O que temos que ter é capacidade de estarmos “abertos” e disponíveis para avaliar e, se necessário, efectuar as mudanças. Não partir de dogmas,

não partir para um modelo de reforma sem que desde o início, já está definido que se manterão estas forças e serviços, dependentes desta ou daquela tutela. O essencial será estudar o actual sistema, ver quais é que são os problemas que temos e os que são expectáveis, e no futuro próximo estudar qual a melhor forma do Estado responder a estes problemas.

O estudo do IPRI identificou as grandes vulnerabilidades e os principais pontos críticos do sistema, apresentou várias propostas e nenhuma dessas foi considerada.

2.3. Terão as Forças e Serviços de Segurança actualmente todos os meios adequados para um eficaz combate ao terrorismo e a toda a criminalidade?

Nenhuma polícia no mundo tem os meios que desejaria. Esses meios não existem na segurança, como não existem na educação ou na saúde. Os recursos são escassos e os governos têm que fazer opções e definir prioridades de intervenção.

É evidente que houve governos que apostaram e investiram mais na segurança, mas tal não poderá significar que as forças policiais considerassem ter tido os meios desejáveis. Mas quando fala da criminalidade, ou de alguma inoperância das forças policiais, dizer que isso resulta exclusivamente da falta de investimentos, também traduz uma falácia. Não é pelo facto de duplicar o investimento nas forças, (permitindo a entrada de mais polícias, pôr mais meios, mais viaturas, mais tecnologia, melhores comunicações, etc.), os resultados no combate ao crime serão exponencialmente melhores. Aliás, em relação aos efectivos policiais, os estudos que existem, demonstram que há um determinado patamar em relação ao qual vale a pena investir, em que o investimento traduz resultados, e que daí para a frente deixa de compensar. Por outro lado, existem determinados tipos de crimes que não são afectados pelas medidas de prevenção adoptadas pela polícia, como por exemplo, alguns dos crimes contra as pessoas.

2.4. Bastará uma substituição natural de gerações nas forças policiais para alterar o actual estado das mesmas ou pelo contrário defende algo mais radical?

Esta pergunta parte de um pressuposto que o estado actual das polícias é muito mau. Essa não é a minha percepção. Há problemas nas forças como é evidente, mas honestamente, julgo que não é uma questão estrutural. A cultura dominante das forças de segurança, é uma cultura de exigência de responsabilização, em que a maior parte dos profissionais se dedicam e se empenham. Agora, há problemas, como é evidente. Entendo que caberá às forças de segurança encontrarem soluções internas que lhes permita compensar os bons profissionais e de alguma forma, sancionar ou excluir, aqueles que não querem fazer parte do “bolo” geral. Não podemos permitir que alguns dos erros que temos identificados ao nível dos processos de aculturação organizacional se repitam. Todos os anos as forças recebem novos polícias e tem de existir uma grande preocupação na forma como eles são integrados e aculturados.

2.5. Qual a melhor solução: mais polícia e menos qualidade, ou menos polícia e mais qualidade?

A solução passa por ter os polícias necessários à organização e que tenham boa qualidade. Quando falamos na quantidade de policiais, subsiste uma questão estrutural, o que é que os polícias fazem? O poder político tem que definir claramente o que é que quer que os polícias executem. Presentemente, continua a

existir um conjunto de áreas e, de missões atribuídas às polícias que não têm que ser feitas pelas polícias. Por exemplo, as notificações do tribunal e doutros serviços públicos. Isso é trabalho de carteiro, não de polícia. Averiguar onde é que uma pessoa mora, não é trabalho de polícia. Por outro lado, muitos processos internos e burocráticos das forças policiais continuam a ser desempenhados por polícias. Se me perguntar se os polícias que existem são suficiente, responderei que sim, que são suficientes, não tenho nenhuma dúvida. O principal problema é que muitos estão a desempenhar funções que deveriam ser feitas por outras organizações ou pessoas, quer funções externas, quer no interior das polícias.

Quais são as áreas que ninguém mais pode fazer além das polícias, qual é o “núcleo duro” de negócio da polícia? Ordem pública e investigação criminal. O que é que o Estado, em nenhum cenário pode, privatizar ou permitir que seja feito pelo sector privado? Quais são as áreas em que se a polícia falhar não há mais ninguém para resolver?

Mas há um conjunto de áreas, mesmo as ligadas a funções mais assistencialistas, em que se a polícia falhar existirá outros organismos e pessoas com essas responsabilidades e capacidades. Hoje em dia, a área de negócio da polícia é muito grande e diversa e, por outro lado, há tarefas internas, dentro das polícias que deveriam ser realizadas por serviços externos ou funcionários não policiais.

2.6. Porque é inevitável a Reforma do Sistema Policial Português?

As mudanças são inevitáveis, até porque há sempre novos problemas. A sociedade está em permanente evolução e cada vez mais rapidamente. Antes, os modelos organizacionais, assim como as leis e os códigos vigoravam durante dezenas de anos. Hoje em dia, as leis e os códigos têm de ser objecto de constantes alterações, procurando acompanhar a evolução da sociedade. A lei é apenas uma ferramenta e não um fim em si mesmo, e, como tal, tem de existir a capacidade de, por parte do legislador, de introduzir o mais rapidamente possível as mudanças nos sistemas. Todos os modelos e sistemas têm que estar sempre em mudança. A realidade externa, quer a específica no nosso espaço de Portugal, quer na União Europeia, quer no contexto mundial, impõem-nos novos desafios e, particularmente problemas com impacto na segurança interna. Se a única forma de responder a estes problemas será com um novo sistema policial, ou se o actual sistema pode ser ajustado, essa é, no essencial, uma questão de natureza política e estratégia. Julgo que, devíamos ter maior capacidade prospectiva, de projectar o futuro, tentando “definir” como é que queremos que seja o nosso país daqui a vinte anos. Os polícias que hoje estamos a formar, são os polícias que irão cá estar daqui a vinte anos. As organizações poderão mudar mas os homens serão os mesmos. A ideia de que temos aqui um modelo funcional, e que poderemos “descansar” nos próximos cinco anos, afigura-se muito perigosa. A sociedade, as ameaças e riscos estão em constante mudança e as organizações, especialmente ao nível dos seus recursos humanos e modelos organizacionais, têm de antecipar e influenciar, ao invés de adoptarem uma postura exclusivamente reactiva de adaptação à mudança que lhes é imposta.

2.7. Será que os programas especiais de polícia, nomeadamente, escola segura, idosos em segurança, comércio seguro, entre outros, têm a eficiência e a eficácia que se esperava?

É uma pergunta difícil de responder. Na generalidade dos casos, esses programas não estão a ser devidamente monitorizados. Só posso avaliar um programa, nomeadamente, em termos de eficácia, se tiver

termos de comparação. Alguns destes programas foram aplicados sem que se efectuasse, previamente, a devida avaliação das áreas objecto de intervenção, inviabilizando os processos de comparação, entre o “antes e o depois” e entre as áreas de objecto de intervenção e as outras, com problemas iniciais idênticos, não foram alvo dos programas especiais.

2.8. Qual o papel das Forças Militares na Segurança Interna?

É evidente que as forças armadas têm um papel importante na segurança interna. Qualquer contributo para a segurança interna deve ser bem-vindo e aproveitado. Se queremos aproveitar os contributos dos cidadãos, se queremos aproveitar o contributo das autarquias, dos operadores privados, das polícias de outros países no quadro da cooperação internacional, etc., não iríamos querer a colaboração das forças armadas? Claro que sim. A questão que existe é o de definir o que é colaboração. A segurança interna é responsabilidade primária do Estado através das forças de segurança.

Colaboração não deverá significar substituição, sobreposição, duplicação, ou atribuição de competências das forças de segurança às forças armadas. Implica uma clara definição das áreas e dos meios com que as forças armadas podem colaborar, dos mecanismos que poderão ser accionados, das situações que poderão justificar o apoio, das regras de dependência, dos níveis de enquadramento, etc. É imprescindível clarificar as áreas passíveis de reforço e as que deverão estar excluídas.

Poderão intervir em cenários de alteração da ordem pública, na investigação criminal, na prevenção criminal de crimes específicos? Poderão, fazer operações stop, exigir identificação a cidadãos, usar arma de fogo? Há um conjunto de questões que têm que ser colocadas. Entendo que existem áreas, nomeadamente, na protecção de infra-estruturas críticas, no reforço da protecção de sectores críticos, em que as forças armadas poderão dar um apoio excelente, às forças de segurança, particularmente em situações de elevação do estado de segurança ou de maior empenhamento das forças de segurança noutras missões.

2.9. Haverá uma competição entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?

A competição só poderá existir se não estiverem definidas as competências e os patamares de intervenção, se não estiver definido o que cada um deve fazer. A lei de defesa nacional e a lei de segurança interna prevêm a colaboração entre as forças armadas e as forças de segurança em situação de paridade, devendo a mesma ser articulada através do Chefe do Estado Maior das forças armadas e o Secretário-geral do SSI. O que resulta da lei é que a segurança interna poderá colaborar com a defesa, (por exemplo, numa missão militar que vai ser feita no estrangeiro, que envolva uma vertente de segurança interna, de ordem pública, nada impede que a segurança interna apoie uma missão da defesa), na mesma medida em que a defesa pode apoiar, a segurança interna. É também uma questão de natureza política, cabendo aos governantes definir claramente, o que é a área “reservada” de um e do outro, e quais é que são as áreas que poderão ser objecto de colaboração, como são as dependências, quais os mecanismos de articulação, etc.

3. ESTADO E SEGURANÇA

3.1. Face aos riscos criminais actuais, o Estado dispõe de meios suficientes para prevenir e combater?

Nenhum Estado tem todos os meios que necessita. Independentemente dos recursos e das medidas que se possam tomar na área da segurança, particularmente num Estado democrático, é impossível, (mesmo em Estados totalitários) eliminar todos os riscos, nomeadamente os associados ao crime. Num Estado democrático, a liberdade é um valor essencial. Cabe ao Estado garantir a segurança com o menos condicionamento possível da liberdade das pessoas, porque esse é o fim último e essencial do Estado de direito – uma pessoa humana, a sua dignidade e liberdade. Porém, a liberdade só pode ser vivida se existirem condições para esse exercício, designadamente a segurança. Cabe aos Estados afectar os meios (incluindo os instrumentos legais) necessários à segurança. Caso o crime passe a ser fácil, o risco passe a ser mínimo, se os tribunais não responderem no sentido de prevenir, nem de identificar os autores dos crimes e os apresentar à justiça, é evidente que estarão criadas as condições para o fracasso do Estado de Direito Democrático.

3.2. Será a garantia da segurança das pessoas, dos bens e dos valores um objecto do poder político? Ou é um instrumento da afirmação deste na sociedade?

A resposta à pergunta exige uma pequena referência ao pacto social, estabelecido entre as populações e o Estado. A segurança é uma das áreas de responsabilidade do Estado, tal como, a justiça, a defesa dos Estados entende que estas são áreas de soberania, que não devem ser exercidas individualmente pelos cidadãos, nem devem ser privatizadas. Fará sentido atribuir poderes, ao nível da ordem pública, da investigação criminal, da protecção e segurança públicas a terceiros? A segurança é uma das áreas que integra o pacto social, cabendo ao Estado a responsabilidade de protecção dos seus cidadãos.

Conforme já referi anteriormente não obstante a responsabilidade primária do Estado da segurança das populações, tal não significa uma desresponsabilização do cidadão e dos operadores privados ou mesmo, nalguns casos, o exercício de algumas funções específicas de “segurança” por outras entidades não integradas no conceito de forças e serviços de segurança.

3.3. Relativamente ao Conselho Superior de Segurança Interna, os resultados que têm até agora vão de encontro aos objectivos traçados?

O Conselho Superior de Segurança Interna é no essencial um órgão consultivo do Sr. Primeiro-ministro. O Gabinete Coordenador de Segurança, apesar de órgão consultivo, é também uma estrutura operativa, onde têm assento os responsáveis das forças de segurança. Reúne ordinariamente de três em três meses, mas como é evidente, são diversas as situações que originam reuniões extraordinárias. É presidido pelo secretário-geral do sistema de segurança interna. O Conselho de Segurança Interna não é um órgão interministerial de audição e consulta do Primeiro-ministro em matéria de segurança interna, nomeadamente, para a adopção de medidas e providências e situações de grave ameaça à segurança interna.

3.4. Estamos perante o colapso da autoridade do Estado ou perante a “falência” das suas instituições? Será necessário reordenar a sociedade?

Entendo que nem uma, nem outra. Temos que analisar a nossa realidade num contexto global, quer no contexto internacional, quer da União Europeia, não podemos olhar só para a nossa realidade. Os problemas que temos não são diferentes dos outros países, mesmo as deficiências com que nos debatemos. É evidente que temos melhor percepção das nossas deficiências porque as conhecemos melhor.

Eu não considero que haja nenhuma falência do sistema, considerando os dados que dispomos. Temos dois ou três casos de crime no Algarve e criamos de imediato um cenário de insegurança... O Algarve é um destino turístico seguríssimo, nomeadamente quando comparado com outros destinos turísticos. Aliás, um dos factores que leva a que as pessoas escolham o Algarve é a segurança. Lisboa é das cidades mais seguras da União Europeia.

Felizmente, estamos muito abaixo da média da União Europeia no que respeita à criminalidade participada a outros problemas de segurança interna.

3.5. Será que temos governantes à altura dos desafios que nos colocam as próximas gerações, em vez de políticos que actuam ao sabor dos ciclos eleitorais e de sondagens para venda em telejornais e editoriais?

Na minha percepção, os nossos governantes são bons governantes. A ideia de responsabilizar apenas os governantes por tudo aquilo que não funciona ou funciona menos bem, é incorrecta. Independentemente da responsabilidade dos políticos, particularmente dos governantes, todos temos alguma responsabilidade e podemos fazer mais e melhor com as actuais condições.

A questão principal centra-se na necessidade de projectar mudanças a longo prazo e de querer correr o risco de implementar essas mudanças, sabendo que irão ocorrer ocorrências e períodos em que as coisas vão estar pior. Os nossos governantes, em muitos casos, funcionam como qualquer outra pessoa. Eu sei que quando faço uma mudança estou a correr riscos. A tendência normal da maior parte das pessoas, é deixar andar, (especialmente quando se está numa organização ou num serviço público), deixar estar as coisas como estão. Cada vez que se faz uma mudança, se as coisas correrem bem, excelente, se as coisas correrem mal, a culpa é de imediato individualizada, isto estava tão bem, se isto sempre funcionou porque é que este agora vem mudar as coisas... É evidente que na política, como na vida, a mudança tens riscos associados, envolvendo em muitos casos períodos críticos em que as coisas passam a funcionar pior do que antes. Só depois, quando os novos modelos e as pessoas se ajustam, (porque a essência das organizações são as pessoas) é que as mudanças começam a produzir os seus efeitos.

O que significa que nesta área, como em muitas, não há mudanças com efeitos imediatos. Agora, há passos que têm que ser dados, independentemente da direcção da mudança, independentemente do objectivo final. Os políticos, têm que ter capacidade de projectar a longo prazo e promover as necessárias mudanças de forma coerente e concertada.

3.6. A globalização pode ser considerada a culpada da crescente insegurança que se vive a nível local, regional, nacional e internacional?

Vivemos num mundo diferente, com novos desafios, novas ameaças, novas vulnerabilidades e maiores riscos. A globalização introduziu novos problemas no mundo, mas é apenas mais um factor a considerar nesta nova realidade de ameaças mais diversificadas, menos visíveis, mais imprevisíveis e com efeitos mais desastrosos. Mas antes da globalização já havia muitos problemas, quer de crime, quer de ordem pública, quer de insegurança. Não será legítimo culpar a globalização por todos os novos problemas, apelidando-a de mãe de todas as desgraças.

Mas traz-nos, efectivamente, novos problemas e obriga-nos a novas respostas. Antes a generalidade dos crimes estavam referenciados, conseguíamos identificar a sua origem, o local onde eram praticados e, em muitos casos os seus autores e suas relações com outros criminosos. Actualmente, ao nível da criminalidade organizada e transnacional, as áreas de intervenção são cada vez mais complexas, difusas e organizadas. Cada vez mais, uma organização tende a dedicar-se mais do que uma actividade ilícita e exercer a sua influência nos diferentes patamares dos crimes, desde a cúpula até ao terreno. No caso da droga, tradicionalmente, a organização centrava-se no patamar da produção e distribuição geral de droga, deixando que quem estivesse no terreno se organizasse e explorasse o negócio como entendesse. Cada vez mais, este tipo de organizações tende a envolver várias actividades ilícitas, por exemplo, o tráfico de armas, mulheres e, droga, a criminalidade económica e financeira, tentando estender os “braços” da organização a todos os patamares que possam reflectir lucro ou poder.

É evidente que quando queremos falar de prevenção deste tipo de criminalidade, falar de investigação, em dissuasão, torna-se mais complicado. As novas tecnologias, a abertura das fronteiras, o fenómeno da globalização, o acesso à informação global, a nova sociedade da informação e a forma como os próprios mercados funcionam vieram trazer novos problemas para as forças de segurança.

O básico do serviço de polícia continua a ser o mesmo, (a roda está inventada). As grandes ferramentas de prevenção, de segurança, de investigação são igualmente aplicáveis aos novos problemas trazidos pela globalização. Terá de existir a capacidade de saber utilizar igualmente as facilidades trazidas pela sociedade de informação e conhecimento e pela globalização, ao invés de as considerarmos apenas obstáculos e problemas.

4. CIDADÃOS

4.1. Como é que a sociedade vê a polícia? O que é que a polícia faz para responder aos anseios da sociedade?

Não sou a pessoa indicada para responder a isso, porque a minha percepção estará sempre inquinada, pelo facto de pertencer a uma força de segurança. Por exemplo, a minha mulher que é professora, se lhe perguntar qual a opinião geral sobre os professores, ela vai sempre responder sobre o ponto de vista de professora, que conhece as dificuldades e limitações das escolas e aquilo que os professores fazem. Ao dar a ideia sobre a forma como o público percebe os professores irá estar influenciada pela forma como ela própria conhece os professores.

Provavelmente, a última pessoa a quem se deve efectuar esta questão será a um polícia. É evidente se ele for um bom polícia, irá sempre achar que as pessoas acham muito bem da polícia, que trabalham muito e são dedicados, que se empenham pelo bem da comunidade. É o espectável.

As percepções são influenciadas por diversos factores. A forma como eu percepciono a justiça, a segurança, a educação, a saúde, etc., está ligada, no essencial, a três factores: a minha experiência pessoal, a experiência e a vivência dos que são próximos e, muitas vezes a mais importante, a forma como a temática me é apresentada pela comunicação social. Quando falamos na insegurança e no medo, estes três factores estão sempre presentes, com particular destaque para a comunicação social. É evidente que eu, quando vejo uma notícia na comunicação social relativa a uma matéria de segurança ou polícia, apenas aproveito aquilo que é válido ou me interessa (sendo certo que muitas das notícias apresentam factos errados ou incompletos), porque domino minimamente aquela área. Mas quando eu leio um artigo na comunicação social sobre a educação ou, sobre a saúde, aquilo para mim é tudo válido, correctíssimo, e parto do pressuposto que quem escreveu o artigo domina a matéria e escreveu apenas verdades e factos objectivos. A maior parte das pessoas que não tiveram contacto directo com as polícias (nunca foram interpelados numa operação, ou numa investigação, nunca foram vítimas de crimes, etc.) nem tiveram no seu seio de amigos e, familiares, grandes questões ao nível da insegurança e crime, formulam a sua percepção pela comunicação social, por aquilo que lêem nos jornais e, especialmente, por aquilo que vêem na televisão.

4.2. Que papel deverá ser reservado aos cidadãos? Deverão os cidadãos ter um papel activo no campo da segurança? De que forma?

Os cidadãos têm um papel essencial, nomeadamente, ao nível da autoprotecção. É particularmente uma questão de educação. Por exemplo, para a prevenção rodoviária e sinistralidade, foi fácil convencermos que era essencial modificar o comportamento das pessoas. O que não era pelo facto de estarmos apenas a colocar mais polícias a fiscalizar e a efectuar, mais autuações, que não era apenas pela melhoria das vias de circulação, da sinalização e das características e condições de segurança dos veículos que se resolveriam os problemas. Foi possível inserir, nos conteúdos escolares, a temática da prevenção rodoviária, procurando influenciar o comportamento das gerações futuras (e, indirectamente, as atitudes dos pais dos alunos).

A questão da segurança deverá ser equacionada da mesma forma. Há um conjunto de medidas protectoras, um conjunto de medidas de segurança individual (particularmente ao nível dos comportamentos) que as pessoas têm que adoptar no seu dia-a-dia.

Uma outra questão igualmente importante é a relativa à minha responsabilidade social. Se o meu vizinho está a ser assaltado o que é que eu devo fazer? A maior parte das pessoas não fazem nada. A maior parte das pessoas que circule num transporte público, se vê um carteirista a furtar uma carteira permanecem impávidos e serenos, recusando correr quaisquer riscos uma vez que a vítima é o outro.

Viver em sociedade pressupõe riscos. Se eu estou na rua e vejo uma pessoa a ser assaltada, se intervier estou a correr um risco, mas esse risco é inerente à vivência em sociedade, na qual todos temos responsabilidades. Não estou a exigir que alguém intervenha em situações de criminalidade violenta, como um assalto à mão armada a um banco, (não estou a sugerir que o cidadão se arme em herói ou justiceiro e que queira fazer aquilo que claramente deve ser o papel das forças de segurança). Estou a falar de situações em

que, dois ou três miúdos, numa carruagem de comboio onde estão dezenas de pessoas, lançam o pânico no local, fazem um ou dois assaltos a idosos ou outras crianças e ninguém se opõe. As pessoas têm de estar cientes que também têm responsabilidades na produção de segurança.

4.3. Qual a percepção que o cidadão tem sobre a validade do modelo de proximidade ou das novas estratégias, como o Contrato Local de Segurança?

Pelas razões que já foram evocadas anteriormente considero difícil responder a essa questão. Julgo, pelos contactos que venho mantendo com alguns dos “actores” que as populações vêem essas iniciativas, nomeadamente, os contratos locais de segurança, como algo positivo, particularmente quando se sentem “parceiros” e não apenas destinatários ou espectadores dos programas

4.4. Porque é que o cidadão está a perder a confiança nas instituições policiais?

Há uma desconfiança geral nas instituições do Estado, extensível às forças e serviços de segurança. Não tenho elementos que me permitam quantificar o fenómeno e afirmar se o mesmo vem sofrendo alterações ao longo dos últimos anos. Sei, no entanto, que esta questão não é igual em todo o território nacional, variando de local para local, muitas vezes em função do tipo de população e da qualidade da actuação da força de segurança.

5. COOPERAÇÃO

5.1. Como classifica a actual cooperação que Portugal tem com a União Europeia?

Não disponho de elementos que me permitam avaliar ou classificar essa cooperação. Portugal integra a generalidade dos grupos de trabalho e comités no domínio JAI em situação de igualdade com os restantes Estados Membros, sendo alvo de elevada consideração em diversos domínios em que foi mais interventivo. Não me é possível aferir sobre a forma como os outros Estado classificam o nosso trabalho e a nossa cooperação.

5.2. Face ao panorama internacional só uma boa cooperação entre os demais serviços e forças de segurança nacionais poderão oferecer maiores garantias de sucesso nesta luta universal contra o terrorismo. Como classifica esta cooperação em Portugal?

Considero que existe uma boa cooperação, particularmente ao nível das forças e serviços de segurança. Existe cooperação, troca de informação e uma Unidade de Coordenação Anti-terrorismo (UCAT). A cooperação do SIS e do SIED com as forças de segurança é permanente, baseada em princípios de confiança e de partilha de informação. Há protocolos de actuação bem definidos no domínio da reacção a incidentes. Os mecanismos de avaliação da ameaça terrorista, de avaliação e de gestão do risco estão definidos e traduzem uma boa cooperação.

6. GOVERNANCE DA SEGURANÇA

6.1. Na nova *governance* da segurança, que papel em concreto deverá ser reservado às empresas privadas e aos municípios?

Em primeiro lugar importará definir as “áreas de negócio” que deverão estar reservadas para o Estado, admitindo-se, conforme já referi anteriormente, que existem outras áreas e medidas no domínio da segurança, que não só podem como devem ser exercidas pelo cidadão, pelos operadores privados, pelas autarquias, pelas empresas de segurança privada, entre outros.

As autarquias têm um papel essencial na segurança. Por exemplo, na forma como projectam, aprovam e gerem estruturas de realojamento e equipamentos sociais, na forma como articulam com as forças de segurança, particularmente quando têm polícias municipais, procurando mecanismos de cooperação e articulação que evitem conflitos negativos ou positivos de competência, etc.

A segurança privada tem um papel igualmente essencial na segurança das sociedades, devendo merecer particular apoio e cooperação por parte das forças de segurança. Existem duas áreas que gostaria de destacar. Por um lado, têm um papel fundamental na protecção de pessoas e bens, na protecção de infra-estruturas, no controlo de acessos a espaços críticos, etc. Por outro lado, não menos importante, possuem uma quantidade muito significativa de informação, tanto geral como específica, que poderão partilhar com as forças de segurança. A título de exemplo, se ocorrer um incidente grave num centro comercial, numa infra-estrutura, os vigilantes da segurança privada têm um conhecimento daquele espaço, em muitos casos superior ao das forças de segurança. Quer no domínio da prevenção, das informações, da reacção a incidentes e, nalguns casos da própria investigação, a segurança privada deverá ser considerada um parceiro e tratada como tal.

6.2. Qual o papel que o Estado desempenha com este novo conceito de *governance* da segurança?

O Estado tem de definir, de forma clara e inequívoca, quais são as suas áreas de intervenção, no domínio da segurança interna e que, como tal, não poderão ser delegadas. Por outro lado, relativamente às áreas que extravasam este domínio, terá de definir claramente as regras, requisitos e exigências que permitam a operadores privados ou outras entidades a sua intervenção. As questões da ordem pública, da resolução de conflitos, da protecção das pessoas, da investigação criminal, são áreas do Estado. Relativamente às outras áreas da segurança interna, o Estado deverá ter um papel fundamental ao nível da certificação e das auditorias. Por exemplo, sempre que o Estado privatiza um sector, ou permite que uma área que antes era executada pelo Estado passe a ser feita por um privado, o Estado terá de salvaguardar a capacidade de verificar se as regras e requisitos, nomeadamente, os relativos à segurança, estão a ser cumpridos. As questões da certificação e das auditorias são essenciais. No caso das infra-estruturas críticas ligadas a sectores como as comunicações, a energia, os transportes, as questões da verificação das medidas de segurança internas (adoptadas pelos operadores) são essenciais. Aqui há trinta anos atrás, praticamente tudo o que era sector crítico estava no Estado e as questões relativas à segurança desses sectores competiam ao Estado. Mais recentemente, o Estado vem dando aos privados a possibilidade de operarem nessas áreas, condicionando essa exploração ou concessão à verificação do conjunto de regras, nomeadamente no domínio da segurança.

O Estado assume assim uma posição reguladora, devendo assumir uma responsabilidade efectiva, certificando previamente as questões da segurança e desenvolvendo posteriormente auditorias de segurança.

6.3. Até que ponto o *e-government* pode influenciar a segurança? Que vantagens e desvantagens podem surgir?

Seria um disparate o Estado e as Polícias não rentabilizarem, ao máximo, as novas tecnologias, as potencialidades dos sistemas de comunicações e de informação e tudo aquilo que constitua um elemento facilitador e que rentabilize a segurança.

Porém, tal não nos deverá “tentar” para modelos exclusivos de e-policiamento ou e-segurança. Os modelos de policiamento, de prevenção, de investigação, de resposta a solicitações, de protecção, de ordem, segurança e tranquilidades públicas, continuam a exigir a presença policial no “terreno” e o contacto presencial com os cidadãos, vítimas, criminosos, suspeitos, infractores, etc.

Por outro lado, a utilização excessiva e indevida das potencialidades da tecnologia poderia conduzir-nos a um controlo indevido dos cidadãos, claramente limitador dos direitos, liberdades e garantias individuais. Iremos admitir a possibilidade de em todos os “suspeitos” (ou porque não todas as pessoas?) ser instalado um chip com um localizador que permita, a todo o momento, saber onde está e, para efeitos de investigação, onde estava às X hora do dia Y. E com quem estava? Que viatura conduziu, quais os trajectos, quais as compras que efectuou e como está a usar os seus cartões electrónicos? Que sites consultou na Internet, que e-mails recebeu e efectuou, qual o teor das conversas que manteve? E caso seja necessário deter um cidadão, será que poderei imobilizá-lo enviando um sinal para o chip instalado? Será esse o futuro?

ANEXO B - Entrevista

Data: 14 de Outubro/09

Entrevistado: Intendente José Ferreira de Oliveira, Director da Escola Prática de Polícias

1. O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA PORTUGUÊS

1.1. O actual Sistema de Segurança Interna está adequado ao nosso país?

A resposta é múltipla. Isto é, do ponto de vista da estrutura penso que é pouco funcional, redundante e pouco eficiente, dada a sua fragmentação por instituições policiais, algumas delas colocadas sob tutelas políticas diferentes. Já do ponto de vista da resposta operacional é meu entendimento que responde razoavelmente à insegurança e ao crime do nosso país.

1.2. Há no actual modelo de segurança interna sobreposição de meios e sobretudo de competências?

Claro que há! Isso é visível no domínio da manutenção da ordem pública, entre a GNR e a PSP e, mesmo, no âmbito da investigação criminal entre a PJ, a GNR, o SEF e a PSP.

1.3. Haverá uma segurança interna e uma segurança externa? Estaremos mais próximos de uma segurança nacional?

Depende do prisma da análise. Há certamente uma segurança nacional, mas também há uma segurança interna e uma segurança externa. É evidente que a ameaça à segurança é, hoje em dia, difusa. É de facto difícil saber se ela advém de contextos internos ou externos. No entanto, a arquitectura constitucional do nosso sistema de segurança determina que a segurança e a ordem pública, em território português, são uma competência das Forças de Segurança, ao passo que reserva para as Forças Armadas a segurança das populações contra agressões ou ameaças externas. Efectivamente, quer as Forças de Segurança, quer as Forças Armadas mantêm e garantem a segurança nacional. Efectivamente o papel das instâncias internacionais de cooperação policial quer no domínio intergovernamental (ONU, Interpol) quer no domínio da União Europeia (Europol) tem sido cada vez mais importante e relevante. No entanto a segurança interna continuará a ser uma tarefa de soberania dos Estados.

1.4. Que tipo de ameaças, riscos e limitações nos deparamos hoje?

As ameaças são, como é sabido, distintas. A ameaça terrorista, a criminalidade organizada e violenta, mas também a pequena e média criminalidade que é aquela que mais incomoda o cidadão e mais contribui para o aumento do sentimento de insegurança. O risco decorre da natureza da ameaça. Se não se perseguir a ameaça terrorista de forma eficaz, aumenta o risco de atentados mortíferos. As limitações advêm, sobretudo, do facto dos meios (humanos e materiais) ao dispor das polícias serem necessariamente escassos para fazer face ao aumento das ameaças e dos riscos.

1.5. Que justificação se encontra para o aumento da criminalidade, delinquência e violência?

Também aqui a resposta não pode ser unilateral. O aumento do crime decorre de causas directas e indirectas, de causas mais profundas ou estruturais, mas também de causas mais imediatas. Nomeadamente a globalização, a pobreza, a despacialização do modo de vida, a crise da autoridade e do núcleo familiar, leis penais “brandas”, a ineficácia da polícia, o comportamento desviante do indivíduo, assente em razões psíquicas, são algumas causas que podem explicar alguma coisa, mas, certamente, não explicarão tudo.

1.6. Com o aumento da criminalidade deve-se continuar apostar no policiamento de proximidade?

Claro que sim! O policiamento de proximidade vai ao encontro das causas mais estruturais e profundas do crime e da insegurança, daí a sua importância. As técnicas de policiamento de proximidade permitem reforçar os laços de confiança entre a população e a Polícia, contribuindo assim, para o retomar das formas informais de controlo social e reforço do sentimento de segurança.

1.7. Será que o policiamento de proximidade já deixou de ser “um mero slogan político”?

É evidente que sim! É disso exemplo, o sucesso do programa “Escola Segura” e do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), na PSP, de acordo com avaliações.

1.8. Que tipo de reacções, que coordenação, que estratégias, que parcerias para combater o crime e a insegurança?

O crime combate-se com o dito policiamento de proximidade, com um alcance, sobretudo preventivo, mas também com medidas policiais de natureza mais repressiva, no domínio da investigação criminal, mas também na execução das medidas de polícia disponíveis legalmente. Nestes dois domínios as parcerias e a cooperação entre forças e serviços de segurança são fundamentais para alcançar eficazmente os objectivos, sobretudo no respeitante à partilha de informações.

1.9. A insegurança significa o desabamento dos valores morais da sociedade contemporânea e o fracasso das principais instituições de socialização?

A insegurança não significa nada disso, do meu ponto de vista! A insegurança é receio ou medo de se ser vítima de crime ou desordem, implicando, em consequência, como reacção, comportamentos de isolamento, ou, em alternativa, armamento. A insegurança significa menos liberdade e menos cidadania.

1.10. Serão as penas suficientes para reduzir o crime?

O crime não se reduz, exclusivamente, com penas de natureza criminal. Quer a existência de penas, quer a sua aplicação tem, necessariamente, uma natureza preventiva, porque se alguém souber que o seu comportamento desviante vai ser punido, tal tem um efeito dissuasor. Mas isso não é suficiente, por si só, para essa redução.

1.11. Será que temos leis feitas umas em cima das outras?

Temos, efectivamente, muitas e boas leis. O desafio está, efectivamente, em fazê-las cumprir.

1.12. Que tipo de políticas públicas de segurança têm sido implementadas?

As políticas públicas implementadas nos últimos quatro anos têm tido, sobretudo, uma natureza normativa. Alterou-se o Sistema de Segurança Interna, o Sistema de Investigação Criminal, a Organização da PSP e GNR e do próprio Ministério da Administração Interna. O desafio dos próximos anos, no domínio dessas políticas, deverá consistir em tornar efectivos os principais instrumentos de coordenação, eficácia, eficiência, previstos nessas normas, de forma a melhor servir o Estado moderno e a cidadania.

1.13. Pode-se considerar a videovigilância um instrumento da Segurança Interna?

É um instrumento de segurança pública, que contribui para a segurança interna.

2. FORÇAS DE SEGURANÇA

2.1. Como classifica o actual modelo policial português?

Fragmentado, plural e concorrencial.

2.2. Há cada vez mais pessoas a falarem de uma hipotética Policia Nacional, o que pensa sobre esta hipótese? Consegue vislumbrar uma polícia única para o país?

Claro que consigo vislumbrar. E não tenho dúvidas que, se tivéssemos que criar um sistema de segurança *ab initio*, o melhor modelo seria a existência de uma única polícia, dotada de eficazes sistemas de controlo. As vantagens seriam enormes. Essas virtualidades seriam, quer ao nível da resposta operacional, quer ao nível da gestão dos recursos humanos e materiais.

2.3. Que pensa acerca da dispersão das Forças e Serviços de Segurança por vários ministérios? Poderá no futuro haver uma unificação dos ministérios?

Está incorrecto. Claro que sim! Todas as Policiais terão que passar para a tutela do MAI.

2.4. Terão as Forças e Serviços de Segurança actualmente todos os meios adequados para um eficaz combate ao terrorismo e a toda a criminalidade?

Nenhuma força policial no mundo terá todos os meios adequados para um eficaz combate ao terrorismo e a toda a criminalidade. Nós, em Portugal, temos os meios que é possível ter, face ao contexto económico, social e jurídico em que vivemos e de que dispomos. Nas ideias que num Estado de direito democrático os fins não justificam a utilização de todos os meios, isto é, uma Polícia democrática tem os limites à sua acção que decorrem da Constituição e da Lei.

2.5. Colocar mais polícias na rua é solução para combater a criminalidade? Ou será que estão simplesmente mal distribuídas?

O papel preventivo desempenhado pelos polícias na rua, em acções de patrulhamento, deverá ser a primeira das soluções para combater o crime e o sentimento de insegurança. Por isso, colocar mais polícias na rua é sempre uma boa solução. Não entendo que os polícias estejam mal distribuídos. As funções de apoio

e de suporte à actividade operacional, que alguns estão a desempenhar, são da mesma forma importantes para a eficácia da actividade operacional.

2.6. Bastará uma substituição natural de gerações nas forças policiais para alterar o actual estado das mesmas ou pelo contrário defende algo mais radical?

A Polícia, especialmente a PSP, evoluiu enormemente nos últimos 20 anos. Nos meios, mas sobretudo na qualidade dos seus recursos humanos. Hoje em dia, a maioria do efectivo tem o 12º ano de escolaridade, a taxa de feminização também cresceu. A totalidade dos comandantes e directores são oriundos do seio da PSP. Existe, nesta instituição, uma massa crítica humana institucionalizada. Se falarmos nas tecnologias o salto foi enorme com a introdução do SEI (Sistema de Informação Estratégico). Por isso deveremos continuar numa evolução incremental, não desejamos revoluções.

2.7. Qual a melhor solução: mais polícia e menos qualidade, ou menos polícia e mais qualidade?

Discordo. Mais polícia não significa necessariamente menor qualidade. Não sou tão determinista nessa análise. Podemos ter mais polícia e igualmente qualidade. Isso depende na qualidade do processo de recrutamento e da formação inicial. E nisso a PSP está cada vez mais empenhada.

2.8. Porque é inevitável a Reforma do Sistema Policial Português?

As reformas dos sistemas policiais são sempre inevitáveis. Porque é próprio ao Ser Humano a procura incessante da excelência, da equidade, da eficácia e da eficiência e isso implica reformar o existente, no sentido de o melhorar. Nesse sentido o sistema policial não é diferente dos outros sistemas.

2.9. Será que os programas especiais de polícia, nomeadamente, escola segura, idosos em segurança, comércio seguro, entre outros, têm a eficiência e a eficácia que se esperava?

Que eu saiba só o programa Escola Segura foi avaliado e chegou-se à conclusão que é um programa reconhecido pela população escolar e respectivas famílias e por isso prometedora. Reconhecido no sentido em que reforça a segurança no meio escolar e zonas envolventes. Por isso é um programa eficaz.

2.10. Qual o papel das Forças Militares na Segurança Interna?

Nos termos da nossa Constituição e da Lei as forças militares colaboraram em matéria de segurança interna com as Polícias e cooperam com as mesmas, tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.

2.11. Haverá uma competição entre as Forças de Segurança e as Forças Armadas?

Negativo, não existe qualquer competição.

2.12. Que importância tem o *e-government* na polícia?

O *e-Government* é um conceito que assenta no garantir de que as Instituições Públicas estão a trabalhar juntas, de forma a utilizar a tecnologia, para que possam melhorar o relacionamento existente entre

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

o cidadão, os parceiros, a administração pública, tudo isto através da prestação de serviços, informação e conhecimento de melhor qualidade, mais rapidamente e com um custo menor. O *e-government* na Polícia que substancia, designadamente, no SEI, na Intranet, no recente Portal Social do MAI e respectivos sítios na Internet são, hoje em dia, ferramentas indispensáveis à gestão interna e externa da Polícia

3. ESTADO E SEGURANÇA

3.1. Face aos riscos criminais actuais, o Estado dispõe de meios suficientes para prevenir e combater?

Os meios, como é sabido, são sempre escassos. O Estado português para prevenir e combater o crime dispõe dos meios que, no actual contexto, são possíveis dispor face à realidade económica, social e jurídica em que vivemos.

3.2. No nosso ordenamento jurídico só se prevê a intervenção das Forças Armadas em Estado de Sítio e de Emergência. Com os recentes acontecimentos a nível mundial e com a revisão do conceito estratégico de Defesa nacional já se encara como possível a intervenção destas fora dos cenários acima indicados (ainda a título excepcional), o que pensa sobre isto?

Entendo que as Forças Armadas deverão continuar no quadro das suas actuais missões, podendo e devendo, evidentemente, colaborar e cooperar com as Polícias nos termos da Lei.

3.3. Será a garantia da segurança das pessoas, dos bens e dos valores um objecto do poder político? Ou é um instrumento da afirmação deste na sociedade?

Compete ao Estado a primazia de garantir a segurança e a ordem pública, por isso, essa responsabilidade é do poder político que tutela as Polícias.

3.4. Estamos perante o colapso da autoridade do Estado ou perante a “falência” das suas instituições? Será necessário reordenar a sociedade?

Entendo que não, a autoridade do Estado é exercida de forma diferente, não se trata de nenhum colapso. Agora, também entendo que o Estado e as suas instituições têm que se modernizar, especialmente as Polícias, para darem resposta às exigências de segurança da parte dos cidadãos e do próprio Estado democrático.

3.5. Qual a relação que existe entre a política e a polícia?

A palavra política denomina arte ou ciência da organização, direcção e administração dos Estados, ao passo que a Polícia, do ponto de vista orgânico, é uma organização que tem por missão manter a segurança e a ordem pública. A Polícia é, podemos assim afirmá-lo, um instrumento de que dispõe a política para administrar um Estado, no domínio da segurança interna. É essa a relação que eu vislumbro.

3.6. Será que temos governantes à altura dos desafios que nos colocam as próximas gerações, em vez de políticos que actuam ao sabor dos ciclos eleitorais e de sondagens para venda em telejornais e editoriais?

Uns estão à altura e outros nem tanto. Mas num Estado democrático há sempre uma solução, na escolha, através do voto.

3.7. A globalização pode ser considerada a culpada da crescente insegurança que se vive a nível local, regional, nacional e internacional?

A globalização é uma das causas da insegurança, como já afirmei anteriormente, mas não é a culpada de todos os problemas.

3.8. Será que estamos perante uma desaceleração ou estagnação do ritmo de evolução do nosso país?

Os dados estão aí. A nível económico, o crescimento estagnou nos últimos anos devido, sobretudo, à crise internacional, com as necessárias implicações, também, no investimento na segurança.

4. CIDADÃOS

4.1. Como é que a sociedade vê a polícia? O que é que a polícia faz para responder aos anseios da sociedade?

As sondagens que têm sido feitas, mostram que na generalidade a população tem uma opinião positiva em relação à sua Polícia. A Polícia responde aos anseios dos cidadãos com medidas concretas de policiamento, especialmente o Programa Integrado de Proximidade, no caso da PSP, mas também com celeridade na resposta aos pedidos de auxílio via 112 e com uma adequada investigação criminal. Não esquecendo a divulgação da imagem de modernidade e de competência da Polícia, junto da população, através dos OCS.

4.2. Que papel deverá ser reservado aos cidadãos? Deverão os cidadãos ter um papel activo no campo da segurança? De que forma?

Sim, os cidadãos poderão ter um papel activo na segurança, participando em instâncias formais e informais, designadamente associações de bairro e outras que apoiem a Polícia nos diagnósticos e nas soluções para fazer face à insegurança.

4.3. Qual a percepção que o cidadão tem sobre a validade do modelo de proximidade ou de novas estratégias, como o Contrato Local de Segurança?

Não sei qual é a percepção. Mas o simples facto dos cidadãos poderem participar nas soluções para fazer face à insegurança, assegurará a estas estratégias (policiamento de proximidade e CLS) uma marca de credibilidade que doutra forma seria difícil de garantir.

4.4. O que pensa sobre o Contrato Local de Segurança?

São soluções inovadoras que juntam vários parceiros (onde se inclui a Polícia), que podem em conjunto fornecer um contributo para combater a insegurança e o crime e as suas causas e que responsabiliza o conjunto dos actores, desde o actor político (governo civil, autarquia) até ao simples cidadão. É muito positivo.

4.5. Porque é que o cidadão está a perder a confiança nas instituições policiais?

Não penso que estejam a perder a confiança. As sondagens não mostram isso, antes pelo contrário.

5. COOPERAÇÃO

5.1. Como classifica a actual cooperação que Portugal tem com a União Europeia?

No domínio policial a União Europeia, através das suas instituições de cooperação (designadamente a Europol, Cepol, ...), desempenha, no domínio da troca de informações e da formação a cooperação possível. Por isso a cooperação entre Portugal e a União Europeia no domínio policial é a possível, isto é, aquelas que os Tratados e os normativos comunitários permitem.

5.2. Face ao panorama internacional só uma boa cooperação entre os demais Serviços e Forças de Segurança nacionais poderão oferecer maiores garantias de sucesso nesta luta universal contra o terrorismo. Como classifica esta cooperação em Portugal?

Concordo. Por aquilo que conheço penso que é boa.

6. GOVERNANCE DA SEGURANÇA

6.1. Na nova *governance* da segurança, que papel em concreto deverá ser reservado às empresas privadas e aos municípios?

Às empresas privadas uma acção cada vez mais activa, presente e tecnologicamente avançada nos espaços abertos ao público e nos espectáculos, isto é, no domínio da segurança. Competido ao Estado regular de forma competente e rigorosa a sua acção. Aos municípios poderá ser reservada a tarefa de segurança de proximidade dos espaços e transporte públicos, através das polícias municipais.

6.2. Qual o papel que o Estado desempenha com este novo conceito de *governance* da segurança?

Os Estado no domínio da segurança continua a ser um prestador de segurança, mas assume, também, uma tarefa importante, de regulador e parceiro.

6.3. Até que ponto o *e-government* pode influenciar a segurança? Que vantagens e desvantagens podem surgir?

Não há desvantagens! O *e-government* melhora a segurança, porque quanto mais não seja cria a convicção no cidadão, pela informação que disponibiliza, por exemplo nos *sites*, que a Polícia está interessada nos problemas dos cidadãos.

7. OSCOT

7.1. Que importância tem o OSCOT na sociedade? Será visível aos olhos do cidadão?

O Observatório de Segurança, Criminalidade organizada e Terrorismo é uma associação, sem fins lucrativos, que tem por objectivo a sensibilização do público, relativamente aos temas de Segurança em geral, a formação de futuros especialistas e a formação complementar de especialistas nestas áreas e a realização de relatórios periódicos sobre Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo. Por isso é no nosso espectro académico e social uma instância inovadora e com futuro.

7.2. É importante existir um Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo?

De acordo com os objectivos desta associação é importantíssimo.

7.3. Que impacto tem na sociedade?

Como é uma instância criada recentemente o impacto ainda será, penso eu, diminuto. Mas o seu papel nos OCS é já relevante, dado que são chamados a pronunciar-se nas TV (s) e jornais sobre assuntos de segurança sempre que a agenda mediática o exige.

7.4. Portugal corre algum risco em termos de atentados terroristas?

Há sempre algum risco. Agora qual o nível não lhe sei responder.

7.5. Quais os maiores problemas quanto à segurança, em Portugal?

O maior problema é a insegurança e o crime e a forma como isso afecta cada um dos cidadãos que é vítima.

7.6. Um sistema judicial com menos demoras e menos processos pendentes não contribuiria também para melhorar os níveis de segurança?

Sem dúvida!

7.7. A maior causa de tudo isto, o grande problema, não estará numa profunda crise de valores?

Também passa por aí!

ANEXO C – Entrevista

Data: 2 de Novembro de 2009

Entrevistada: Vereadora Sónia Paixão e Ana Carla Assunção, assessora da vereadora, Câmara Municipal de Loures

1. Contrato Local de Segurança – Câmara Municipal de Loures

1.1. O que é um Contrato Local de Segurança?

É uma filosofia de base, cujos contornos, do ponto de vista da segurança pública, procuram implementar uma estratégia de cariz preventivo, independentemente do necessário exercício da autoridade democrática do Estado, por parte das Forças de Segurança, nomeadamente através de estratégias de proximidade e, nos casos em que tal seja necessário, através de uma intervenção de cariz mais reactivo.

Deste modo, o Contrato Local de Segurança, enquanto projecto de acção, intervém apenas no domínio da prevenção de certo tipo de comportamentos (ex: delinquência juvenil, pequena criminalidade, comportamentos anti-sociais), procurando promover a articulação entre as estruturas comunitárias e as Instituições, com o intuito de, ao trabalharem certos grupos alvo, como é o caso de crianças e jovens, exercerem uma acção mais eficaz no que respeita ao enquadramento destas problemáticas, através da concretização de programas, projectos e acções, que mobilizem e envolvam estes grupos alvo, responsabilizando não só as próprias Forças de Segurança, mas fundamentalmente os agentes e Instituições da sociedade civil por uma estratégia de segurança pública, que visa atingir sobretudo as causas e não tanto os efeitos.

Neste âmbito, é importante realçar que muitas das disfuncionalidades sociais como as que já elencámos (ex: delinquência juvenil, pequena criminalidade, comportamentos anti-sociais) e que ocorrem em certos contextos sócio urbanísticos, transmitindo-se em ondas de choque para espaços envolventes (Freguesias), derivam de fenómenos sociais relacionados com alguma guetização que é projectada não só a partir do exterior dos Bairros, através do estigma social contornado pelo sentimento de insegurança, mas também pelos mitos criados no próprio interior do bairro, enquanto forma de afirmação e projecção de uma identidade social, por oposição a alguém que não pertence ao “gueto”.

Deste modo, surgem certos fenómenos grupais, com práticas de confronto, sobretudo com as Forças de Segurança, cujas práticas alicerçadas em supostos “códigos de honra”, como é por exemplo o caso de não denunciar, vulgarmente designado no calão local como não chibar, constituem a espinha dorsal deste grupos, que se formam a partir, muitas vezes de crianças e jovens que, nas ruas do bairro e na sedimentação da sua adesão a estes grupos, encontram uma forma de auto estima e afirmação social, que não conseguem encontrar nem na família, enquanto pilar básico da estruturação da sua personalidade, nem na Instituição Escolar, enquanto espaço de construção de uma pedagogia da cidadania e integração social.

Por isso é que, ao nível do Contrato Local de Segurança, faz todo o sentido falar em violência doméstica como uma das suas áreas de intervenção, pois este fenómeno, por si só, é também responsável pela estruturação de comportamentos, posturas e personalidades desviantes, que tendem a reproduzir socialmente

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

nos vários contextos onde estas crianças e jovens interagem (rua, bairro, espaços envolventes, escola, etc.), o modelo de conflitualidade relacional, que observam dentro da própria casa.

Finalmente, o Contrato Local de Segurança, tendo em conta as suas áreas de intervenção enquadra também os fenómenos de insegurança e, conseqüentemente, deverá trabalhar, sobre o sentimento de (in)segurança), pese embora sua subjectividade pois muitas vezes a (in)segurança, enquanto sentimento, é produto de uma sensibilidade social muito ampliada (não é baseada em factos concretos), cujos contornos são trabalhados comunicacionalmente, e que por isso requerem também uma abordagem comunicacional, através de projectos e acções que vão ao encontro da população, procurando deste modo estimular um maior sentimento de segurança.

Estamos assim perante uma nova forma de abordagem às problemáticas que envolvem a segurança pública e um certo tipo de criminalidade, que poderíamos designar por uma criminalidade de tipo social, focalizada em certos grupos alvo, e que por isso mesmo requer também uma resposta social mais abrangente, geradora de dinâmicas sócio culturais, que suscitem o envolvimento da população e das Instituições e, por essa via, um trabalho crescente de consciencialização da própria comunidade.

Deste modo, e no que respeita a um dos vectores estratégicos do Contrato Local de Segurança, relacionado com a redução dos índices de criminalidade, da violência juvenil e do sentimento de insegurança, coloca-se a ênfase numa abordagem preventiva e não meramente repressiva, procurando assim atacar as suas causas, por via de programas, projectos e correspondentes actividades, que atinjam certos grupos alvo.

Para que tudo isto pudesse ser colocado no terreno, foi necessário, previamente, criar condições objectivas. Nesse sentido, é importante percebermos que o Contrato Local de Segurança, teve duas fases:

- Primeira fase, com a assinatura, em Setembro de 2008, no Palácio dos Marquês, em Loures, de um Protocolo entre a Câmara Municipal de Loures e o Ministério da Administração Interna, envolvendo as Freguesia da Apelação, Camarate e Sacavém;

- Segunda fase, com a assinatura, em 7 de Abril de 2009, na Casa da Cultura de Sacavém, em Sacavém, de um conjunto de Protocolos entre o Ministério da Administração Interna, representado pelo Governo Civil de Lisboa, a Câmara Municipal de Loures e um vasto conjunto de entidades - Comunidades Religiosas, Estruturas Associativas de cariz diversificado, Institutos, Empresas - ficando deste modo firmado um conjunto de parcerias contratualizadas, através das quais cada um ficaria responsável pela concretização, quer de apoios, quer de projectos e acções concretas, que tinham como cenário de fundo uma estratégia caldeada pelos objectivos do Contrato Local de Segurança.

1.2. Como descreve a situação do concelho de Loures antes da adopção do Contrato Local de Segurança? Qual foi o diagnóstico local?

É importante percebermos que, antes da adopção do Contrato Local de Segurança, já havia intervenções, a vários níveis, pelo Município de Loures, como é o caso de estratégias de incremento às práticas desportivas, enquanto forma salutar de ocupação dos tempos livres de crianças e jovens; apoio a actividades que promovessem o exercício de cidadania, nomeadamente junto da comunidade escolar; articulação e apoio a actividades organizadas pelas Comunidades Religiosas; políticas sociais no domínio da habitação e da promoção do bem estar social, de promoção etc., cujos contornos vão totalmente ao encontro

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

das problemáticas sociais (que damos conta no ponto 1.1). Por outro lado, também existem neste Concelho, um conjunto de agentes da sociedade civil, como é o caso de IPSS, Associações e Colectividades, etc. que desenvolvem um importantíssimo papel em todas as vertentes preventivas de que já falamos, e por isso não estamos propriamente num espécie de “ano zero”, marcado por um deserto de actividades antes do Contrato Local de Segurança e por um eclodir posterior à implementação do Contrato Local de Segurança.

Daí que, o próprio Contrato Local de Segurança tenha alicerçado as suas parcerias e correspondentes actividades, no âmbito do tecido associativo, empresarial e institucional pré existente. Por isso as parcerias com as várias entidades já referidas.

No entanto, aquilo que se pretendia com este novo impulso, o Contrato Local de Segurança, era o rendilhar de tudo isto, englobando também as Forças de Segurança, de uma forma mais pró activa e que visava também reforçar a confiança entre a comunidade e as próprias Forças de Segurança. E também por isso é que foram adstritos ao Contrato Local de Segurança, dois agentes da PSP e uma viatura identificada com uma placa, por cada uma das Freguesias

Também é importante salientar que certos acontecimentos grupais de natureza criminal, pelo facto de terem sido objecto de enorme mediatização, nomeadamente na Quinta da Fonte/Apelação, e de certa forma, bastante empolados, acabaram por criar um clima de maior insegurança, pois os cidadãos perceberam a “realidade” através de certos “filtros” (nomeadamente a comunicação social), que nem sempre colam correctamente com essa mesma realidade social. Mas o facto é que essa percepção existiu sendo que, em paralelo, e conforme referido na altura, antes destes acontecimentos ocorridos em Julho de 2008, já estava a ser planeada uma intervenção estratégica norteada por este novo paradigma, que é o Contrato Local de Segurança. Por isso, e tendo coexistido uma coincidência no tempo, entre uma estratégia que já vinha a ser debatida, e os acontecimentos que ocorreram, o Contrato Local de Segurança, acaba por ter impacto social e mediático.

Por outro lado, também é importante salientar que, previamente, ao Contrato Local de Segurança, existiram vários diagnósticos de cariz social e sociológico, como era o caso do Diagnóstico Social do Concelho, realizado no âmbito da Rede Social e/ou estudos sociológicos sobre os bairros municipais, como um trabalho que já era desenvolvido junto das comunidades imigrantes, bem como um conhecimento dos vários territórios e contextos sócio urbanísticos, que facilitaram o enquadramento do próprio Contrato Local de Segurança.

Posto isto, o Contrato Local de Segurança, iniciou o seu trabalho, tendo logo à partida este conjunto de informação e/ou intervenções de que, naturalmente, beneficiou quando impulsionou as actividades projectadas no âmbito dos protocolos firmados em 7 de Abril de 2009, com as várias estruturas e entidades, criando assim condições para implementar, no terreno, as várias parcerias estabelecidas.

1.3. Houve alguma dificuldade na sua implementação?

As dificuldades normais que ocorrem sempre que estamos perante um projecto novo, nomeadamente no que concerne à estruturação e enquadramento de uma equipa de trabalho, dos aspectos logísticos de funcionamento, tendo em conta os objectivos do Contrato Local de Segurança, bem como as múltiplas actividades decorrentes dos protocolos assinados com os vários parceiros.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

No entanto, é importante salientar que logo a partir de Abril/Maio de 2009, foi possível iniciar o trabalho de concretização das actividades, que estavam protocoladas com os vários parceiros.

1.4. Qual o papel do Conselho Municipal de Segurança nos CLS?

É importante referir que, logo no início do Contrato Local de Segurança, este projecto foi apresentado ao Conselho Municipal de Segurança, enquanto órgão consultivo, em sessão pública, o qual tem vindo a acompanhar a implementação e o desenvolvimento do mesmo.

1.5. Quantos agentes da polícia estão afectos ao CLS?

Directamente ligados ao CLS, foram constituídas 3 equipas de 2 agentes cada, com as respectivas viaturas, num total de três, por cada uma das Freguesias onde o Contrato Local de Segurança foi implementado.

Mas também é importante referir que, para além destes agentes da Polícia de Segurança Pública, também constitui uma mais-valia, contar-se em certas situações com a experiência e metodologias de trabalho de outros agentes, que têm como função a abordagem à população, no âmbito de estratégias de proximidade, inseridas em projectos específicos, como é o caso da “Escola Segura” ou o policiamento de proximidade.

1.6. Que estratégia foi adoptada?

Depende da perspectiva em que se coloca a pergunta, no entanto e se considerarmos a estratégia, do ponto de vista do território, ou seja o espaço no âmbito do qual o Contrato Local de Segurança é suposto intervir, foi logo definido como âmbito de intervenção/abordagem, o território delimitado pela Freguesia, sendo que no nosso caso, o Contrato Local de Segurança, pelo menos nesta fase inicial, abrange as Freguesias de Apelação, Camarate e Sacavém, numa dimensão de 50.000 habitantes.

Claro que é necessário ressaltar o facto de que esta unidade espacial, a Freguesia, constitui um universo sócio cultural, sobretudo nos caso de Sacavém e Camarate, que requerem uma metodologia de abordagem com um cariz mais selectivo, tendo em conta os grupos alvo que se pretendem atingir. Desde logo, a Escola é um espaço privilegiado, pois para lá confluem crianças e jovens de vários pontos de cada uma das Freguesias, daí que várias iniciativas tenham lugar nas E.B. 2,3.

No entanto, aquilo que é fundamental realçar, na medida em que o exemplo da intervenção estratégica junto da comunidade escolar é apenas um mero exemplo, é que é necessário que a estratégia tenha em linha de conta um carácter selectivo nas metodologias de abordagem, pois caso contrário perde-se, em termos de mensagem e resultados, tendo em conta a imensidão de espaços dentro de cada uma das Freguesias.

1.7. O que têm feito para envolver a comunidade nos CLS? De que formam tentam ganhar a confiança da comunidade?

Trabalhando com estruturas, instituições e entidades de referência, bem como líderes das comunidades que são objecto da intervenção do Contrato Local de Segurança.

1.8. Qual o papel da comunidade no CLS?

A comunidade, se a entendermos no âmbito das suas estruturas, instituições e entidades de referência, é a base fundamental do trabalho do Contrato Local de Segurança que, no âmbito das suas actividades, tem por objectivos um crescente envolvimento da população.

1.9. Que tipo de parcerias fizeram? Quantas empresas estão afectas a este projecto?

Com Comunidades Religiosas, Agrupamentos de Escolas, empresas, Instituições exteriores ao Concelho (IPJ, CIG, SEF, ACIDI, ...), estruturas de cariz cultural, Associações instaladas em cada uma das três Freguesias, etc.

1.10. Qual o balanço até ao momento? Que diagnóstico faz após um ano da implementação dos Contratos Locais de Segurança?

O balanço é positivo, tendo em conta nomeadamente a opinião unanimemente expressa pelos vários parceiros, no âmbito do Conselho Consultivo do Contrato Local de Segurança, onde têm assento todos os parceiros que se envolveram no projecto.

Actualmente, está em curso um estudo de monitorização, para medir o impacto da intervenção do Contrato Local de Segurança junto da população.

1.11. Qual é a sua opinião pessoal em relação aos Contratos Locais de Segurança, acha que são uma boa ferramenta para continuar apostar no futuro?

Sim, é uma ferramenta metodológica cujos resultados terão um alcance a médio, mas sobretudo, longo prazo.

1.12. O que pensa a comunidade sobre os CLS?

Depende de que comunidade estamos a falar, pois este Contrato Local de Segurança, visa chegar a 50.000 pessoas, que são a população residente nas três Freguesias de implementação deste projecto – Apelação, Camarate e Sacavém – e há muito trabalho feito, no domínio da estabilização das relações sociais, sobretudo nos contextos sócio urbanísticos dos bairros municipais, cujos reflexos se podem fazer sentir nos espaços envolventes, cuja visibilidade, falando em termos de marketing social, é reduzida, mas cujos efeitos práticos são grandes.

1.13. Poderá no futuro ser considerada uma boa prática?

Claro que sim, pode mesmo ser considerado como um novo paradigma no domínio da Segurança Pública. É importante, no entanto, percebermos que a sua implementação, requer alguma versatilidade e flexibilidade, de forma a adaptar esta filosofia de intervenção, que constitui o cenário de fundo do Contrato Local de Segurança, explicado resumidamente nos pontos anteriores, rendilhando assim com maior eficácia o trabalho de articulação com a realidade sócio espacial de cada território onde é suposto ser implantado.

ANEXO D – Principais Políticas Públicas de Segurança implementadas nos últimos oito anos

| Políticas Públicas de Segurança | Enquadramento Jurídico | Definição | Actores | Resultados |
|--|--|---|---|---|
| Lei de Segurança Interna (LSI) | Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto | <ul style="list-style-type: none">- Garantir a ordem, segurança e tranquilidade públicas;- Proteger pessoas e bens;- Prevenir e reprimir a criminalidade;- Contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas- Contribuir para assegurar o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais- Contribuir para o respeito pela legalidade democrática <p>A sua actividade exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da Lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e serviços de segurança (art.º 1º, n.º 1 e 2, da lei n.º 53/2008)</p> | <ul style="list-style-type: none">- Forças e Serviços de Segurança- Cidadãos- Governantes- Todo o Estado Português | <p>Criminalidade participada por grande categoria criminal (2008):</p> <ul style="list-style-type: none">- Crime contra as pessoas (96.291)- Crime contra o Património (239.887)- Crimes contra a Paz e Humanidade²⁶ (2)- Crimes contra a vida em sociedade (47.010)- Crimes contra o Estado (5.400)- Crimes de legislação penal avulsa (32. 447) |
| Gabinete Coordenador de Segurança Interna (GCSI) | art.º 21e 22 da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto | <p>Estrutura essencialmente operativa.</p> <p>O Secretário-geral de segurança interna exerce poder de coordenação, direcção, controlo e comando operacional entre as diversas forças e serviços de segurança (art.º 15 da lei n.º 53/2008)</p> | <p>Preside o Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna sob as Forças e Serviços de Segurança</p> | <p>Este gabinete reúne quando é para aprovar o relatório anual de segurança interna ou então por uma questão de política criminal de segurança interna</p> |

²⁶Esta categoria foi substituída por Crimes contra a Identidade Cultural e Integridade Pessoal

| | | | | |
|---|---|--|--|---|
| Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) | art.º 12 e 13 da Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto | Órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, ou seja, é no essencial um órgão consultivo do Sr. Primeiro-ministro. | - Primeiro-ministro - Conjunto de conselheiros que tem assento nas reuniões | Adopção de providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna (art.º 13º da lei n.º 53/2008) |
| Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) | Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto | Conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade, descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo (art.º 1º da LOIC) | Vários órgãos de investigação criminal - PJ - PSP - GNR | Criminalidade investigada pela PJ (2008): - Crimes contra as pessoas (5.017) - Crimes contra o Património (8.255) - Crimes contra a Paz e Humanidade ²⁷ (5) - Crimes contra a vida em sociedade (15.522) - Crimes contra o Estado (986) |
| Lei-quadro da Política Criminal para o biénio de 2009/2011 | Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho | A política criminal tem como objectivo prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade, promovendo a defesa de bens jurídicos, a protecção das vítimas e a reintegração dos agentes do crime na sociedade (art.º 1º da lei n.º 38/2009) | - Idosos, crianças, mulheres grávidas, doentes ou portadoras de algumas deficiências e imigrantes - Cooperação entre os OPC | Prevenção prioritária: - Violência, ameaça grave de violência ou recurso a armas; - Contra vítimas especialmente vulneráveis, entre outros (art.º 3º n.º 2, alíneas da lei 38/2009) |

²⁷ Idem

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| Lei das Armas (http://armas.mai.gov.info) | - Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, revogada pela Lei n.º 17/2009, 6 de Maio | A presente lei estabelece o regime jurídico relativo ao fabrico, montagem, reparação, importação, exportação, transferência, armazenamento, circulação, comércio, aquisição, cedência, detenção, manifesto, guarda, segurança, uso e porte de armas, seus componentes e munições, bem como o enquadramento legal das operações especiais de prevenção criminal (art.º 1da lei n.º 5/2006). | Cidadãos | 2. 389 entregues ao Estado 4.107 para legalização |
| Lei de Segurança Privada | - Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro revogada pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto | Prestação de serviços a terceiros por entidades privadas e a organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de auto-protecção com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção de prática de crimes (art.º 1º,n.º 2, alínea a) e b) do decreto-lei n.º 35/2004). | Serviço disponibilizado para qualquer entidade ou cidadão | 38.928 vigilantes efectivos 1.613 pedidos de fiscalização |
| Modernização das forças de segurança | | | | |
| Reestruturação das Forças de Segurança (http://reformassi.mai.gov.info) | - Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007 - Diário da República n.º 55, Série I de 19 de Março de 2007 - Portaria n.º 778/2009, de 22 de Julho - Portaria 340-A/2007, de 30 de Março - Estudo da Accenture (2006) | Acessibilidade e proximidade das forças de segurança aos cidadãos. Articulação entre as duas forças, a racionalização dos seus recursos e procedimentos, a melhoria das suas infra-estruturas e equipamentos, de modo a melhorar a qualidade do serviço prestado aos cidadãos e as suas condições de trabalho (Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007) | PSP GNR | - Reforço da eficácia - Redução da taxa de criminalidade - Capacidade e prontidão na resolução de delitos - Manutenção do sentimento de segurança - Prestação de serviço ao cidadão (estudo Accenture) |

| | | | | |
|---|--|---|------------------------------|--|
| Reorganização territorial das forças de segurança (http://reformassimai.gov.info) | - Portaria n.º 340-A/2007 - Resolução de Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 19 de Março - Portaria n.º 778/2009, de 22 de Julho | A Resolução do Conselho de Ministros envolve a decisão sobre a rede de cobertura territorial da PSP e GNR, no intuito de solucionar desajustamentos decorrentes da sobreposição de competências em freguesias patrulhadas por ambas as Forças (n.º 44/2007) | PSP GNR | Definição áreas de responsabilidade da GNR e PSP, relativas aos itinerários nas áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e Porto (AMP) |
| Lei Orgânica da PSP (www.psp.pt) | Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto | A PSP tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei (art.º 1º, n.º 2 da lei n.º 53/2007) e da investigação criminal | Polícia de Segurança Pública | 23.000 efectivos (+/-) |
| Estatuto da PSP ²⁸ | Decreto-lei n.º 299/2009 de 14 de Outubro de 2009 | Perspectivar a função policial à luz das novas realidades de segurança interna e, paralelamente, imprimir mais qualidade à gestão dos recursos humanos policiais (decreto-lei n.º 299/2009) | Polícia de Segurança Pública | Desmotivação dos agentes |

²⁸ Dar resposta às novas realidades impostas por uma sociedade em constante evolução

| | | | | |
|--|---|---|---------------------------------------|---------------------------------|
| Lei Orgânica da GNR (www.gnr.pt) | Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro | A Guarda tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei (art.º 1, n.º 2 da lei n.º 63/2007) | Guarda Nacional Republicana | 25.704 efectivos (2008) |
| Estatuto da GNR²⁹ | Decreto-lei n.º 297/2009, de 14 de Outubro de 2009 (introduzidas alterações destinadas a garantir a necessária adequação à LOIC e LSI) | O Estatuto consagra os deveres e direitos dos militares da Guarda, a sua hierarquia, cargos e funções, o ingresso e desenvolvimento das carreiras profissionais (oficiais, sargentos e guardas), as nomeações e colocações, a regulação dos efectivos globais e a respectiva situação (no activo, na reserva e na reforma), o ensino e formação, a avaliação e o regime das licenças (decreto-lei n.º 2987/2009). | Guarda Nacional Republicana | Fase de análise e implementação |
| Lei Orgânica do SEF (www.sef.pt) | Decreto-lei n.º 252/2000 de 16 de Outubro Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho (entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros) | Tem por objectivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios (art.º 1º do decreto-lei n.º 252/2000) | Serviços de Estrangeiros e Fronteiras | 1.478 funcionários (2008) |

²⁹ Idem

| | | | | |
|---|--|---|--------------------|--|
| Lei Orgânica da PJ (www.policiajudicial.pt) | Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto | <ul style="list-style-type: none">- Coadjuvar as autoridades judiciais na investigação- Desenvolver e promover as acções de prevenção- Detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciais competentes. A PJ prossegue as atribuições definidas na presente lei, nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal e da Lei-quadro da Política Criminal. (art.º 2º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 37/2008) | Policia Judiciária | 2.492 efectivos (2007) |
| Plano Tecnológico do MAI | | | | |
| Projecto Intranet do MAI | Despacho nº 5780/2006 de 13 de Março de 2006 | Uma Intranet onde convergem Colaboradores dos diferentes Organismos, os fornecedores e todos os participantes na actividade do MAI. Plataforma única e integrada que permite optimização dos recursos humanos, financeiros e técnicos (www.rcc.gov.pt) | Organismos do MAI | <ul style="list-style-type: none">- Espaço comum de divulgação, comunicação e integração;- Melhor comunicação institucional (interna e externa);- Qualidade e eficiência;- (Entre outros) |

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

| | | | | |
|---|---|---|--|--|
| <p>Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) (http://www.rnsi.mai.gov.pt)</p> | <p>Decreto-Lei n.º 121/2009 de 21 de Maio</p> | <p>Rede de comunicações única, segura, integrada, de alto débito, totalmente fiável e capaz de suportar a comunicação de dados, suportando serviços de voz e imagens entre todas as instalações (sites) de todos os Organismos do MAI. Rede multi-serviços transversal, a todo o MAI promove a interoperabilidade dos Sistemas e Tecnologias de Informação dos seus Organismos e assegura a interação entre as forças e serviços de segurança (iGov-Doc, 2009, p. 54)</p> | <p>- Organismos do MAI: GNR; PSP; SEF; SG-MAI; ANPC; ANSR; DGAI; DGIE - Cidadãos</p> | <p>- Criação de um centro de gestão; - Intranet comum para as forças de segurança; - Diminuição dos custos globais de comunicação; - Partilha de aplicações de carácter horizontal</p> |
| <p>Sistema de Queixa Electrónica (https://queixaseletronicas.mai.gov.pt)</p> | <p>- Portaria n.º 1593/2007, de 17 de Dezembro - Simplex 2007</p> | <p>Tem por base princípios institucionais, a partilha de serviços e a difusão da inovação útil ao cidadão no seu quotidiano e à melhoria da sua qualidade de vida. Uma vertente do e-policing</p> | <p>Cidadãos, nacionais, internacionais</p> | <p>1.249 queixas electrónicas registadas Tratamento de 203 queixas 52.103 visitas (Medida de boas práticas considerada pela agência de modernização administrativa)</p> |

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| Sistema Integrado de Informação sobre Perdidos e Achados (http://perdidoseachados.mai.gov.pt) | - Portaria n.º 1513/2007, de 29 de Novembro - Simplex 2007 | Procedimentos a adoptar pelas forças de segurança em relação a objectos perdidos e achados | Cidadãos | 49.992 achados introduzidos em 2008 (Medida de boas práticas considerada pela agência de modernização administrativa) |
| Portal da Esquadra XXI (www.mai.gov.pt) | Projecto do MAI e da PSP em cooperação com a Portugal Telecom | Conjunto de serviços electrónicos que materializam a preocupação de melhorar a rede de atendimento e o aconselhamento ao cidadão, numa relação de maior proximidade (articulação com o SEI – Sistema de Informação Estratégico, de Gestão e Operacional da PSP) (iGov-Doc, 2009, p. 60) | - Forças e Serviços de Segurança - Cidadãos | - Operacional desde o dia 10 de Março de 2006 (Esquadra do Estoril) - Fase de expansão |
| Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança em Portugal (SIRESP) (www.mai.gov.pt) | - Despacho conjunto MAI e MFAP – n.º 428/2006, de 30 de Maio; - Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2006, 12 de Junho | Rede nacional de serviços de comunicações e de serviços de voz partilhados, entre as FSS do MAI. A rede SIRESP assegurará, a nível nacional condições para a mobilidade dos agentes operacionais aumentando a sua capacidade de intervenção no terreno, para além de alavancar sistemas de geo-referenciação de meios, através da utilização dos equipamentos de rádio. (iGov-Doc, 2009, p. 57 e 59) | Forças e Serviços de Segurança | Apresenta-se na fase final de implementação |

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| <p>Policamento de Proximidade</p> <p>- Escola Segura</p> <p>- Apoio 65 – Idosos em Segurança</p> <p>- Comércio Seguro</p> <p>- Verão Seguro – Chave Directa</p> <p>- Táxi Seguro</p> <p>(www.infotaxiseguro.net)</p> <p>- Abastecimento Seguro</p> <p>- Farmácia Segura</p> <p>- Igreja Segura</p> <p>- Inovar</p> | <p>- Despacho conjunto entre o MAI e ME – n.º 25 650/2006, de 19 de Dezembro (Escola Segura)</p> <p>- Lei n.º 6/98, de 31 de Janeiro</p> <p>- Despacho n.º 12/MEAI/2006</p> <p>- Lei n.º 33/2007, de 13 de Agosto (Táxi Seguro)</p> <p>- Iniciativas do MAI</p> <p>- Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2001, de 10 de Agosto (INOVAR)</p> <p>- Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/99, de 15 de Junho)</p> <p>- II Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (Resolução do Conselho de Ministros nº 88/2003 de 7 de Julho)</p> | <p>Adaptação de novas modalidades operacionais e a criação de novas respostas no que se refere à segurança dos cidadãos, através do reforço da mobilização dos meios disponíveis para responder a realidades sócio-criminais que a sociedade portuguesa enfrenta.</p> | <p>Cidadãos</p> <p>- Idosos</p> <p>- Crianças</p> <p>- Mulheres</p> <p>- Outros</p> | <p>Escola segura: 12.232 escolas e 1.893.262 alunos</p> <p>Vítimas de crimes com idade superior a 65 anos – 18.273 vítimas (2008), diminuição de 21,2%</p> <p>Táxi seguro (1.600 equipados)</p> <p>Abastecimento seguro (168 postos)</p> <p>Verão seguro – Chave Directa (7.500 inscrições)</p> <p>27.740 (ocorrências de violência doméstica registadas pelas forças de segurança)</p> |
|---|--|---|---|---|

| | | | | |
|---|---|---|---|--|
| <p>(descontinuado) dando lugar aos Planos Nacionais de Combate à Violência Doméstica</p> <p>Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (2006):</p> <p>- EPES (Equipas do Programa Escola Segura)</p> <p>- EPAV (Equipas de Proximidade e de Apoio às Vítimas)</p> | <p>- Lei nº 59/2007 de 4 de Setembro (Altera Decreto-Lei nº 48/95 de 15 de Março, Artigo 152.º - Maus tratos ou sobrecarga de menores, de incapazes ou do cônjuge do Código Penal)</p> <p>- Directiva Estratégia n.º 10/2006 de 15 de Maio (PIPP)</p> | <p>Estabelecimento de programas de policiamento de proximidade para ultrapassar problemas de criminalidade específica, quer numa óptica preventiva quer reactiva. (iGov-Doc, 2009, p. 61)</p> | <p>Pessoas vulneráveis, desprotegidas</p> | <p>Projecto-piloto (Pipp - esquadra): 2006 - Lisboa, Porto, Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu, ilhas da Madeira e Açores. (Fase de expansão)</p> |
|---|---|---|---|--|

| | | | | |
|---|---|--|--|---|
| Núcleo de Investigação e Apoio a Vítimas Específicas (NIAVE - GNR) | <ul style="list-style-type: none">- Lei n.º 61/91, de 13 de Agosto- Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/97, de 24 de Março- Lei n.º 107/99 de 3 de Agosto- Decreto-Lei n.º 323/2000 de 19 de Dezembro- Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro | <ul style="list-style-type: none">- Violência física, sexual ou psicológica<ul style="list-style-type: none">- Maus tratos- Abuso sexual das mulheres e crianças<ul style="list-style-type: none">- Violação entre cônjuges- Crimes passionais- Mutilação sexual feminina e outras práticas tradicionais nefastas- Incesto, ameaças, privação arbitrária de liberdade<ul style="list-style-type: none">- Exploração sexual e económica- Atinge também, directa e/ou indirectamente, crianças, idosas e outras pessoas mais vulneráveis, como os/as deficientes (Resolução do Conselho de Ministros nº 88/2003, de 7 de Julho) | Violência exercida sobre: <ul style="list-style-type: none">- Mulheres- Crianças- Outros | 10.092 ocorrências registadas pela GNR |
| Polícia em Movimento (www.mai.gov.pt) | Iniciativa do MAI em conjugação com a PSP e a GNR | Sistema com capacidade de acesso a informação sobre condutores e cartas de condução sobre condutores e cartas de condução, dados dos veículos, membros de empresas de segurança privada, informações sobre viaturas furtadas, a apreender e pessoas desaparecidas e por último a contra-ordenação de trânsito. (iGov-Doc, 2009, p. 61) | <ul style="list-style-type: none">- Forças e Serviços de Segurança- Cidadãos | Iniciativa com grande valor pela sua inovação |

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

| | | | | |
|---|---|--|----------------------------------|---|
| Passaporte Electrónico Português (PEP) (www.pep.pt) | -Portaria n.º 568/2009, de 28 de Maio - Decreto-Lei n.º 138/2006, de 26 de Julho | Concepção, desenvolvimento e implementação de um sistema de gestão e emissão do novo Passaporte Electrónico, suportado por um sistema de informação que implementa o disposto no diploma que regula a sua concessão e emissão (iGov-Doc, 2009, p. 77). | - Cidadãos | + 700.000 (2008) |
| Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente (RAPID) | - Plano tecnológico 2009 - Simplex 2007 | Controlo automatizado na fronteira externa através de um dispositivo que efectua uma comparação entre os identificadores biométricos do viajante e os dados biométricos integrados nos documentos de viagem (iGov-Doc, 2009, p. 78) | - Cidadãos - Estrangeiros | Em 2008, controlo de 12.039.272 na passagem das fronteiras externas, dos quais 10.599.570, passageiros nas fronteiras aéreas e 1.439.702 pessoas nas fronteiras marítimas |
| Portal da Segurança (http://www.portalsseguranca.gov.pt/) | - Portaria n.º 1019/2009 de 19 de Setembro - Simplex 2009 | O portal da segurança proporcionará indicações práticas para reforço da segurança individual e comunitária, numa óptica preventiva ou reactiva (Portaria n.º 1019/2009, de 19 de Setembro). | - Cidadãos - Toda a sociedade | Implementado em 2009 (sem avaliação) |

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

| | | | | |
|--|---|---|--|--|
| Sistema Integrado de Investigação Criminal | art.º 11º da Lei de Organização da Investigação Criminal | Intercâmbio de informação criminal entre os vários órgãos de polícia criminal | - OPC - Articulação com organizações internacionais - Organismos e serviços estrangeiros homólogos | Desadequado, necessário avaliar |
| Videovigilância (www.mai.gov.pt) | - Lei n.º 1/2005, 10 de Janeiro - Lei n.º 33/2007, de 13 de Agosto | Utilização de sistemas de vigilância por câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum, para captação e gravação de imagem e som para o seu posterior tratamento (art.º 1º da lei n.º 1/2005, 10 de Janeiro) | Locais públicos - Videovigilância nos táxis | Em fase de implementação - Estabelecimentos de restauração e bebidas com espaço de dança com mais de duzentos lugares - Zona histórica do Porto - Centro histórico de Coimbra - Santuário de Fátima - Praia da Rocha (parque de estacionamento) |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), Sistema de Informações Estratégias de Defesa (SIED) (www.sied.pt) e Serviço de Informações de Segurança (SIS) (www.sis.pt) | Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro - (revoga o decreto-lei n.º 225/85, de 4 de Julho, alterado pelos Decretos-lei n.º 369/91 de 7 de Outubro e 245/95, de 14 de Setembro – SIS) - (revoga o Decreto-lei n.º 254/95, de 30 de Setembro – SIED) | <p>O SIS e o SIED são serviços públicos que integram o SIRP e dependem directamente do Primeiro-Ministro.</p> <p>O SIED - produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português (art.º 3º, n.º 2, da lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro)</p> <p>O SIS - produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido (art.º 3º, n.º 3, da lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro)</p> | - Primeiro-Ministro - Administração pública, central, regional e local - Forças Armadas - Secretários-gerais do SIRP, SIED e SIS - Forças e Serviços de Segurança | Produção de informações necessárias à salvaguarda de independência nacional e à garantia de segurança interna |
| Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) | - Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de Março - Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto | - Coordenação entre as FSS - Ligação entre polícias e serviços de informações - Garantir a interoperabilidade de forma a projectar as capacidades operacionais existentes, de forma planeada, em torno do princípio de que a liberdade é indissociável da segurança dos cidadãos (Lei n.º 31/2007) | Liderado pelo Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna | Prevenção, contenção e resposta às ameaças e riscos com vista alcançar a coesão nacional para a segurança da República Portuguesa |

| | | | | |
|---|---|--|--|---|
| Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH) (http://www.otsh.mai.gov.pt/) | - Decreto-Lei n.º 229/2008, de 27 de Novembro - Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2007, de 22 de Junho | O Observatório tem por missão a produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento respeitante ao fenómeno do tráfico de pessoas e a outras formas de violência de género (Decreto-lei n.º 229/2008) | - Direcção-Geral da Administração Interna (DGAI) - Cidadãos que foram vítimas de tráfico de pessoas, entre outros | 138 Sinalizações: - 123 Vítimas sinalizadas em Portugal continental - 15 Vítimas sinalizadas no arquipélago da Madeira |
| Territorialização da segurança | | | | |
| Contratos Locais de Segurança (CLS) | - Programa XVII do Governo Constitucional - Protocolo entre o MAI e ANMP (Associação Nacional dos Municípios Portugueses – 12 de Agosto de 2008) | O CLS é um instrumento fundamental no reforço objectivo da segurança e na confiança das populações, através do aprofundamento dos níveis de articulação, entre a acção das forças de segurança e os anseios dos cidadãos, através do desenvolvimento de programas de policiamento de proximidade e no envolvimento das comunidades (Protocolo de celebração do CLS no município de Loures – Projecto-piloto) | - Estado - Autarquias - Sociedade civil - Forças de Segurança - Universidades - Empresas - Governadores Cívicos - Conselhos Municipais de Segurança | - Bairro do Cerco (Porto); Conselho de Loures; Viseu; 16 Municípios do distrito de Faro; 8 CLS no distrito de Évora; Município de Cabeceiras de Bastos (Braga); Cuba (Beja) |

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| Polícias Municipais | <ul style="list-style-type: none">- Lei nº 19/2004, de 20 de Maio- Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de Outubro (alterações introduzidas por este decreto)- Decreto-lei n.º 239/2009 de 16 de Setembro | Polícia administrativa, cooperam com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais (lei n.º 19/2004) | Polícias Municipais: Albufeira, Amadora, Aveiro, Boticas, Braga, Cabeceiras de Bastos, Cascais, Celorico da Beira, Coimbra, Fafe, Felgueiras, Figueira da Foz, Gondomar, Guimarães, Loulé, Lousada, Maia, Marco de Canaveses, Matosinhos, Oeiras, Paços de Ferreira, Parede, Póvoa do Varzim, Santo Tirso, Sintra, Trofa, Valpaços, Vieira do Minho, Vila do Conde, Vila Nova de Famalicão, Vila de Gaia, Vila Nova de Poiares, Viseu, Lisboa e Porto | |
| Conselhos Municipais de Segurança | Lei n.º 33/98, de 18 de Julho | Conhecimento da situação do município, propostas de solução para problemas de marginalidade e segurança dos cidadãos e promover a discussão sobre medidas de combate à criminalidade e à exclusão social do município (lei n.º 33/98) | Comunidade local | Supervisionar e monitorizar o município de forma a evitar o cometimento de ilegalidades |
| Iniciativas no âmbito de Portugal no espaço europeu de liberdade e segurança | | | | |
| SIS one 4ALL (Sistema de Informação Schengen I e II) http://sisone4all.m | Conselho de Justiça e Assuntos Internos | <ul style="list-style-type: none">- Instrumento de cooperação policial- Reforço do controlo alternativo sobre pessoas (p. ex. pessoas procuradas para efeitos de detenção) e objectos (por ex. viaturas furtadas).- Funciona em rede, estando os sistemas nacionais conectados com um sistema central, instalado em | Estados-membros | Maior segurança, justiça e liberdade no espaço europeu |

| | | | | |
|-------------------------------|--|---|--|--|
| ai-gov.info) | | <p>Estrasburgo e gerido pela FR.</p> <p>O SIS é um sistema informático concebido nos anos 90 e que não teria capacidade para ser conectado com os Novos Estados Membros.</p> <p>A UE decidiu avançar com um novo sistema (tecnologicamente mais avançado e com novas funcionalidades), a cargo da Comissão: o SIS II.</p> <p>(http://sisone4all.mai-gov.info)</p> | | |
|-------------------------------|--|---|--|--|

ANEXO E - Polícia Tradicional e Polícia Comunitária ou de Proximidade: questões e respostas

| QUESTÕES | RESPOSTAS | |
|---|---|--|
| | A polícia tradicional | A polícia comunitária ou de proximidade |
| 1. O que é a polícia? | Um organismo empenhado basicamente na aplicação da lei (law enforcement). | A polícia é o público e o público é parte da polícia. Cada agente deve envolver-se nos problemas dos cidadãos. |
| 2. Qual é a relação que a polícia estabelece com outras entidades públicas? | As suas prioridades estão muitas vezes em conflito | A polícia é um serviço como todos os outros, responsável por melhorar a qualidade de vida |
| 3. Qual o papel da polícia? | Concentrar os seus esforços na detecção e resolução dos crimes | Uma abordagem mais ampla, dedicada a resolver problemas (resolução de problemas) |
| 4. Qual a medida de eficácia da polícia? | Identificação dos infractores e a sua detenção | Ausência de crime e desordem |
| 5. Quais são as prioridades? | Os crimes graves que envolvam grandes alarmes públicos e que envolvam violência (pequena e média criminalidade) | Qualquer problema ou desordem que provoque distúrbios “desassossego” na comunidade |
| 6. De que é que se ocupa especificamente a polícia? | Incidentes | Problemas e preocupações dos cidadãos |
| 7. O que determina a eficiência da polícia? | Resposta rápida | Cooperação/colaboração com o público |

| | | |
|---|---|---|
| 8. Qual é a atitude da polícia relativamente às solicitações de serviço, emanadas do público? | Dá-lhes uma resposta se não existir entretanto um trabalho “verdadeiramente” policial para fazer | Como uma função vital e uma grande oportunidade |
| 9. O que é o profissionalismo policial? | Combate ao crime de forma eficaz e eficiente | Interagir com a comunidade |
| 10. Que tipo de informação é mais importante? | As informações sobre incidentes criminais (o estudo dos crimes em particular) | Informações sobre os autores dos crimes (informações sobre actividades criminosas ou de grupos criminais) |
| 11. Qual é a natureza da responsabilização da polícia? | Altamente centralizado, regido por regras, ordens e instruções dos decisores políticos perante a lei | Ênfase na responsabilidade local em relação às necessidades de segurança das comunidades |
| 12. Qual o papel das estruturas de comando? | Enunciar as regras e as políticas necessárias | Defendendo os valores da organização |
| 13. Qual o papel das relações públicas? | Proteger os polícias envolvidos em operações contra as pressões da imprensa para que eles possam fazer o seu trabalho | Coordenar os esforços para manter um canal privilegiado de comunicação com a comunidade |
| 14. Como é que a polícia encara as detenções? | Como um objectivo importante | Como uma ferramenta entre muitas outras |

Fonte: Jean-Paul Brodeur (2003). Les visages de la police: pratiques et perceptions. Les presses de l’Université de Montréal, Bibliothèque nationale du Québec. pp. 90-92

ANEXO F - Resumo do modelo de intervenção da polícia de proximidade



Fonte: Ministère de l'Intérieur (apud Oliveira, 2006, p. 224)

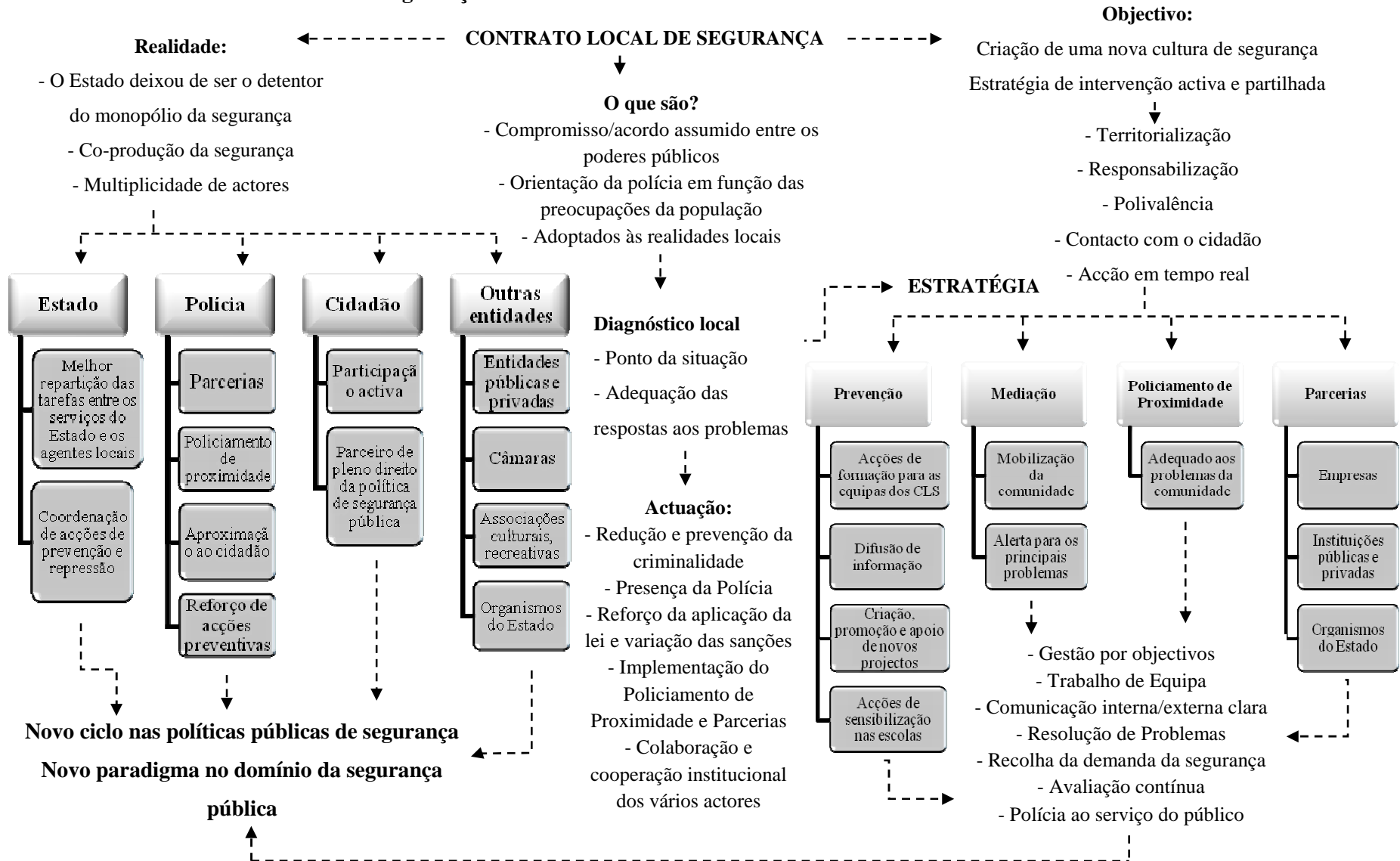
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

ANEXO G – Administração da Segurança vs *Governance* da Segurança

| Questões | Administração da Segurança | <i>Governance</i> da Segurança |
|---|--|--|
| A quem compete a segurança? | Estado | Co-produção de todos os actores sociais (nível local, regional, nacional, internacional e do sector privado) |
| Quais são os referenciais de acção? | Fronteiras rígidas entre: prevenção e repressão; público e privado; segurança interna e externa | Fronteiras entre prevenção e repressão esbatem-se Recusa a separação entre público e privado e entre segurança interna e externa |
| Como se relaciona e como intervém o Estado? | Verticalmente e unilateral | Contratualização com os parceiros Dinâmica horizontal com todos os actores sociais O Estado intervém pela política pública |
| Como se relacionam os Estados entre si? | Não admite interferências de outros Estados | Componente supranacional (Europol, Interpol) Dinâmica transnacional |
| Qual o papel do cidadão na segurança? | Assunto demasiado sério para ser entregue ao cidadão | Papel activo Participação em parcerias Apoio na reconstrução do controlo social de proximidade |
| Qual a forma de organização? | Centralizada Concentração de decisões | Descentralizada Autonomia ao nível local Mais próximo do cidadão |

Fonte: adaptado de José Oliveira (2006, p. 73)

ANEXO H – Os Contratos Locais de Segurança



BIBLIOGRAFIA

LIVROS E ARTIGOS

ADEN, Hartmut (2003). «La coopération internationale des polices». In *Approches comparées des polices en Europe. Cultures & Conflits, Sociologie Politique de l'International*. L'Harmattan. pp. 15-32

AFONSO, Almerindo (2001) Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, n.º 75. pp. 15-32

ALMEDINA (2004). *Constituição da Republica Portuguesa*. Edições Almedina, Coimbra

ALMEIDA, Paulo Roberto (2004) A globalização e o desenvolvimento: vantagens e desvantagens de um processo indomável. [em linha]. Acedido em 10 de Fevereiro de 2009 disponível em URL: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1205GlobalizDesenv.pdf>

ALVAREZ, Josephina (2006). *Les diagnostics locaux de sécurité. Une étude comparée, pour mieux comprendre et mieux agir*. Centre international pour la prévention de la criminalité, Institut national de santé publique e Ministère de la Sécurité Publique: Québec

AMADEU (2004). «Polícias, sociedades e culturas nos tempos modernos. Sua incidência na formação policial». In *Conferência Internacional – a polícia ao serviço do cidadão*. Ministério da Administração Interna. Inspecção-Geral da Administração Interna. pp. 68-83

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias: Regionalismo, Subsidiariedade e Autonomia para uma nova ideia de Estado*. Porto, Biblioteca das Ciências do Homem. Edições Afrontamento

AMARAL, Diogo Freitas do (1998). *História das Ideias Políticas*. Coimbra: Almedina. 5ª Edição, 2006

ARAÚJO, Dalila (2009). *Ciclos de conferências Segurança e Defesa – Novos desafios para a Segurança Interna: Contratos Locais de Segurança*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

AZEVEDO, Anthimio et alia (1997). *Nova Enciclopédia Larrousse*, Lisboa, Círculo de Leitores, 18 Vols, pp. 5578 e 5579

BALESTRERI, Ricardo Brisola (1998). *Direitos Humanos: coisa de polícia*. Paster editora: Brasil

BALESTRA, Florencia (2006). *Tendências mundiais em reformas policiais: estudo de casos*. S/l.

BAYLE, Jean-Louis Loubet Del (1981). «La police dans de système politique». *Revue française de Science Politique*. Paris. Vol. 31. n.º3. pp. 509-534

BAYLEY, David H et SKOLNICK, Jerome H. (2006). *Nova Polícia*. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. 1º ed. 1º reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Série Polícia e Sociedade, n.º 2

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

- BESSA, Fernando José da Conceição (2006). «Os alistados das forças de Segurança - I». Revista da Guarda - Pela Lei e pela Grei, n.º 4, Out. /Dez. pp. 22-28
- BILLHIM, João (2000). Ciência da Administração. Lisboa, Universidade Aberta
- BORGES, Cássia (2006). Estado, Sociedade e Criminalidade: políticas públicas de segurança na Bahia (1991-2002). Universidade Federal da Bahia, Salvador: Bahia
- BRODEUR, Jean-Paul (1994). «Police et coercion». Revue française de science politique. Vol. 35. n.º 3. pp. 457-485
- BRODEUR, Jean-Paul (2003). Les visages de la police: pratiques et perceptions. Les presses de l'Université de Montréal, Bibliothèque nationale du Québec
- BURDEAU, Georges (1970). O Estado. Lisboa. Publicações Europa-América
- CAETANO, Marcello (2003). Princípios Fundamentais de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina
- CALL, Charles (2003). Challenges in Police Reform: Promoting Effectiveness and Accountability. Relatório do International Peace Academy. New York: International Peace Academy.
- CANAS, Vitalino (2005). “Princípio de proibição do excesso e polícia”. In Manuel Valente (coord.). I Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, Coimbra. pp. 187-211
- CAVACO, Paulo Daniel (2003). A Polícia no Direito Português, Hoje. In Estudos de Direito de Polícia: seminário de Direito Administrativo de 2001/2002. Regência de Jorge Miranda. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito. Vol. 1.
- CAVANNA, H. (1998). Challenges to the Welfare State: internal and external Dynamics for change. Cheltenham: Edward Elgar
- CAZUMBÁ, Marivaldo (2007) Estado Moderno, Globalização, Integração Económica e o Exercício da Soberania. Universidade Católica de Brasília
- CEZÁRIO, Kelly de Freitas Souza (2009). “Os jovens em Portugal e a Polícia de Segurança Pública (PSP) – Um policiamento orientado para a cidadania: o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Pipp)”. In Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3, ed. 4, Fev./Mar., p. 56-71
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (1997). Da Polícia de Ordem pública. Dissertação de Mestrado em Estratégia, Lisboa, Governo Civil do distrito de Lisboa
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (2006). A Polícia em Portugal. Coleção Cadernos INA, n.º 26, Instituto Nacional de Administração: Oeiras
- CLEMENTE, Pedro José Lopes (2008). As informações de Polícia. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna: Lisboa. pp. 47
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008). Preparing Europe's digital future - i2010 Mid-Term Review. Brussels

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

CONSELHO EUROPEU (2003). Uma Europa segura num mundo melhor. Estratégia europeia em matéria de segurança. Bruxelas

CONTUMÉLIAS, Fernando e Mário (2008). Polícia à Portuguesa. 1º ed. Editora Livros D’Hoje: Publicações Dom Quixote, Alfragide.

CORREIA, Tem. Carlos e al. (2009). Os novos modelos de segurança no paradigma do século XXI. 9º Curso de Promoção a Capitão. Escola da Guarda. Lisboa, Queluz

CORREIA, Sérvulo (1994). “Polícia”, in Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. VI. Lisboa, p. 394

COTTA, Francis (2005). “A crise da modernidade e a insegurança social”. Revista humanidades. V. 7, n.º 14. Fevereiro/Março

DIAS, Manuel Domingos Antunes (2001). Liberdade, Cidadania e Segurança. Edições Almedina, Coimbra

DIEU, François (1999). Politiques Publiques de Sécurité. Paris, L’Harmattan

DUPONT, Benoît (2008). “La gouvernance et la sécurité”. In Traité de Sécurité Intérieure. Sous la direction de Maurice Cusson, Benoît Dupont, Frédéric Lemieux. Editions Hurtubise HMH Itée. Collection Sciences Forensiques. pp. 67-80

DURÃO, Susana (2006). Patrulha e Proximidade. Tese de Doutoramento. Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

DURÃO, Susana (2008). A produção de mapas policiais. Práticas e políticas da polícia urbana em Portugal. Intersecciones en Antropologia. n.º 10, pp. 43-61

ELIAS, Luís (2007). «Policiamento de Proximidade: desafios e perspectivas futuras». Revista Polícia Portuguesa. Lisboa. N.º 5, III Série. Out./Dez., pp. 26-30

ENGELS, F. (1884). The Origin of Family, Private Property and The State. Nova York: Internacional Publishers. First German editions, 1884. K. Marx and F. Engels, Selected Works. Moscou: Progress Publishers

FERNANDES, António (2005). «O Poder Político e Segurança Interna». In Manuel Valente (coord.). I Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, SA. pp. 23-37

FERNANDES, Luís Fiães (2005). «As “novas” ameaças como instrumento de mutação do conceito “segurança”». In Manuel Valente (coord.). I Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, Coimbra. pp. 123-152

FERNANDES, Luís Fiães (2006). «A prevenção da criminalidade». In Manuel Valente (coord.). II Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, Coimbra. pp. 69-117

FORJAZ, Maria (2000). Globalização e crise do Estado Nacional. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, V. 40, n.º 2, pp. 38-50

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

GARCIA, Francisco Proença (2006). As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados. Negócios Estrangeiros. Instituto de Estudos Superiores Militares. pp. 339-374

GOLDSMITH, Andrew (2005). «Police reform and the problem of trust». Theoretical Criminology. Sagepublications. Vol. 9(4), pp. 443-470

GOMES, Agostinha (2006). O papel do Balanced Scorecard na avaliação de desempenho do Sistema Policial Português. Universidade do Minho: Escola de economia e Gestão

GOMES, Paulo Valente (2006). “Cooperação policial internacional: o paradigma da União Europeia”. In Manuel Valente (coord.). II Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, Coimbra. pp. 227-284

GONÇALVES, Cândido Gonçalo Rocha (2007). A construção de uma polícia urbana (Lisboa, 1890 – 1940) – Institucionalização, organização e práticas. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa: Lisboa

GRAY, J. (1986). O Liberalismo. Lisboa: Editorial Estampa

GUINOTE, Hugo (2008). “Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP) ”. In Boletim do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Out./Nov., pp. 16-19

HARNISH, Astrid (2002). Multi-level governance beyond the nation state: the end of legitimate democratic politics? The Bologna Center Journal of Internacional Affairs

IANNI, Octávio (2002) A era do globalismo. 7ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

JOBARD, Fabien et FAVRE, Pierre (1997). «La police comme objet de science politique». Revue française de Science Politique. Paris. Vol. 47. n. ° 2. pp. 204-210

JALALI, Carlos (2005). Nova governação, nova cidadania? Os cidadãos e a política em Portugal. Revista de estudos politécnicos, Vol. II, n.º 4

JALALI, Carlos (2006). Governar em Lisboa ou governar em Bruxelas? Os modelos e tendências de europeização do governo nacional. Working Paper 17. Instituto Português Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa

JALALI, Carlos (2007). Policopiado da disciplina Governação e Políticas Públicas. Aveiro, SACSJP

JUCÁ, Maria C. M. (2002). Crise e Reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. Jus navigandi. [em linha] Acedido em 14 de Janeiro de 2009, disponível em URL: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598>

KJAER, Anne Mette (2004). Governance: an overview of its usages. Conference on democratic network governance. Helsingor

LEITÃO, José (2000). «Sentimentos de insegurança». Revista Polícia Portuguesa. Lisboa. Ano LXII, n.º 125, II Série, Set./Out., pp. 2-13

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

LISBOA, Manuel e Teixeira Dias, Ana (2008) “Organizações e Meio Envolvente: o caso do Policiamento de Proximidade”, VI Congresso Português de Sociologia, Lisboa

LOPES, António Jorge de Figueiredo (2006). «Segurança e Cidadania: conceitos e políticas». Grupo de estudo e reflexão de estratégia. Cadernos Navais, n.º 19. Edições culturais da marinha. Out./Dez.

MAI (2009). iGov-Doc: manuais de referência da Administração Pública. Plano Tecnológico: Ministério da Administração Interna

MAI (2009). Sistema de Monitorização para o Tráfico de Pessoas: análise estatística dos casos registados durante o ano de 2008. Ministério da Administração Interna – Direcção-Geral da Administração Interna, Lisboa

MALTEZ, José (1991). Ensaio sobre o problema do Estado. Academia Internacional da Cultura Portuguesa: Lisboa

MATEUS, João Carlos (2008). O Governo Electrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia. Revista de Estudos Politécnicos. Tékhne. Vol VI, n.º 9

MENDES, Mário e Lucas, Paulo (2009). Estudos avançados em Direito e Segurança. Lisboa, Sistema de Segurança Interna e Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa

MIRANDA, Jorge (1997). Manual de Direito Constitucional. Coimbra: Coimbra Editora

MIRANDA, Jorge Manuel Moura Loureiro (1998). «Para um novo conceito de polícia». In IGAI. Direitos Humanos e eficácia policial. pp. 21-30

MISHRA, Ramesh (1999). Globalization and The Welfare State. Cheltenham, Edward Elgar

MONET, Jean-Claude (2006). Polícias e Sociedades na Europa. Série Polícia e Sociedade n.º 3. 2º ed. Reimpressão. Editora da Universidade de São Paulo (esusp). Trad. Mary Amazonas Leite de Castro

MOORE, Mark Harrison (2003). «Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. In Tonry et Morris (orgs.). Policiamento Moderno. Série Polícia e Sociedade n.º 7. Editora da Universidade de São Paulo (esusp). Trad. Jacy Cardia Ghirotti. pp. 115 - 175

MÜLLER, Wolfgang (2003). The Changing European State, em Hayward e Menon (eds.), Governing Europe, Oxford: Oxford University Press

MOTTIAR, Shauna e White, Fiona (2003). Co-production as a form of service delivery: community policing in Alexandra township. Centre for Policy Studies (CPS), Johannesburg, South Africa

NETO, Osvaldo () «Crise do Estado e Segurança Nacional: nova geopolítica num contexto de terrorismo, crime organizado, democracia e liberdade». Revista Observatório de Segurança. Vol. 2

NUNES, Ivan (2001). Globalização e Soberania dos Estados. In Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 37, pp. 77-89

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

OLIVEIRA, José Ferreira (2001). «A Cooperação Policial na União Europeia». Separata da Revista Polícia à Portuguesa. Lisboa. Ano LXIV, n.º 131, II Série, Set./Out., p. 1-17

OLIVEIRA, José Oliveira (2005). «O processo de mudança nas polícias: o caso português e os seis efeitos na redefinição das boas práticas policiais». In IGAI. Conferência Internacional – Direitos Humanos e Comportamento Policial. Calouste Gulbenkian: Lisboa. pp. 148-163

OLIVEIRA, José Ferreira (2006). As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A emergência do policiamento de proximidade. Edições Almedina

PFETSCH, Frank Richard (1998) Capacidade de actuar e legitimação do Estado democrático de direito na era da globalização. Revista brasileira Política Interna. V. 41, n.º 2, pp. 102-117

PIERRE, Jon e Peters, B. Guy (2000). Governance, Politics and the State. Political Analysis. London: Macmillan

PIERRE, Jon e Peters, B. Guy (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. Policy & Politics. V. 29, n.º 2, pp. 131-135

PAULET-PUCCINI, Stéphanie (2007). «L'évaluation dans les politiques locales de prévention et de sécurité : un nouveau management des services de la Justice». In *Socio-logos*, n.º 2. [em linha]. Acedido em 20 de Agosto de 2009, disponível em URL : <http://socio-logos.revues.org/document491.html>

REINER, Robert (2004). A Política da Polícia. Série Polícia e Sociedade n.º 11. 3º ed., Editora da Universidade de São Paulo (esusp). Trad. Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques

RIBEIRO, Ludmila, et al. (2003). Descentralização da segurança pública: dilemas da governança. Anpad [Em linha] Acedido em 18 de Março de 2009, disponível em URL: www.anpad.org.br/enanpad/2003/.../enanpad2003-gpg-0100.pdf

RHODES, Rod (1994) The Hollowing Out of the State: the Changing Nature of the Public Service in Britain. In *Political Quarterly*, Oxford, V. 65, n.º 2, pp. 138-151

RHODES, Rod (2003). What is New About Governance and Why Does It Matter? In *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 61-73

RYNEVELD, Dirk (2004). «A importância do controlo civil nas sociedades democráticas». In IGAI. Conferência Internacional – a polícia ao serviço do cidadão, Ministério da Administração Interna: Lisboa. pp. 5-39

ROCHÉ, Sebastian (2005). Police de proximité: nos politiques de sécurité. Paris, Editions du Seuil

ROSENBAUM, Dennis et al. (1994), “An Inside Look at Community Policing Reform: Definitions, Organizational Changes, and Evaluation Findings”, *Crime & Delinquency*, 40:3, pp. 299-314.

SÁ, Teresa Vasconcelos (2000). Segurança e o seu sentimento na cidade. IV Congresso de Português de Sociologia

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

SANTIAGO, Homero (2006). «Tem-se a polícia que se merece». Cadernos de Ética e Filosofia Política n.º 9, p. 147-177

SANTOS, Boaventura Sousa (2001). Globalização: fatalidade ou utopia? Porto: Edições Afrontamento

SANTOS, Boaventura de Sousa (2005). Os processos de globalização. Santos, Boaventura de Sousa [org.]. A Globalização e as Ciências Sociais. 3ª edição. São Paulo: Cortez

SANTOS, Boaventura Sousa (2006). «A crise do contrato social da modernidade e a emergência do fascismo social». In Boaventura de S. Santos, A Gramática do Tempo: Para Uma Nova Cultura Política. Porto: Edições Afrontamento, pp. 295-316

SARMENTO E CASTRO, Catarina (2003). A questão das Polícias Municipais. Coimbra Editora

SARMENTO, Cristina Montalvão (2006). «Poder e identidade – desafios de segurança». In Manuel Valente (coord.), II Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, Coimbra. pp. 155-168

SERRANO, João (2006). «Do paradigma estratégico jurídico-constitucional e político da segurança interna». In Manuel Valente, II Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, Coimbra. pp. 55-60

SKOLNICK, Jerome et Bayley, David (2006). Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo. Trad. de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. 1º ed. 1º reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Série Polícia e Sociedade, n.º6

SOARES, Tito (2001). «Análise da informação criminal e criminalidade económica». In conferências do IGAI. Inspecção-Geral da Administração Interna, Lisboa. pp. 34-39

SOARES, Luiz Eduardo (2006). Segurança Pública: presente e futuro. Estudos avançados n.º 20 (56), pp. 91-106

SOUSA, Constança Urbano de (2005). «A segurança Interna no Espaço Europeu». In Manuel Valente (coord.), I Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, Coimbra. pp. 101-122

STIGLITZ, Joseph (2006). Making globalization work. London: Penguin Books, p.p. 3-24

STOKER, Gerry (1998). Governance as theory: five propositions. Internacional Social Science Journal Vol. 50, n.º 155. pp. 17-28

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2002). Contributos para a política de Segurança Interna. Setembro de 2000 a Março de 2002. Ministério da Administração Interna

TEIXEIRA, Nuno Severiano et al. (2006a). Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna: relatório preliminar. Instituto Português de Relações Internacionais: Universidade Nova de Lisboa, Lisboa

TEIXEIRA, Nuno Severiano et al. (2006b). Apresentação Pública do Relatório Preliminar do Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna. Instituto de Relações Internacionais: Universidade Nova de Lisboa, Lisboa

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

TINSLEY, Peter (2004). «As melhores práticas para impedir a violência policial e melhores relações – uma questão de atitude». In IGAI, Conferência Internacional – a polícia ao serviço do cidadão, Ministério da Administração Interna: Lisboa. pp. 40-67

TIMONEN, V. (2003). Restructuring the welfare state: globalization and social policy reform in Finland and Sweden. Cheltenham: Edward Elgar

VALASKAKIS, Kimon (2001). «As tendências de longo prazo na governância global: de “Vestefália” a “Seattle”». In OCDE, a governância no século XXI. Lisboa. Edição GEPE – Ministério da Economia. pp. 57-83

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2000). «A segurança como tarefa fundamental do Estado de Direito Democrático». Revista Polícia Portuguesa. Lisboa. Ano LXII, n.º 125, II Série. Set./Out., pp. 27-29

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2005). «Contributos para uma tipologia de segurança interna». In Manuel Valente (coord.), I Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, Coimbra. pp. 69-98

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2006). «Videovigilância: instrumento de segurança interna?» In Manuel Valente (coord.), II Colóquio de Segurança Interna. Edições Almedina, Coimbra. pp. 119-154

VICENTE, António (2005). O Sistema de Segurança Interna Português. Tese de Licenciatura em Ciências Policiais. Lisboa: ISCPSI

VIEGAS, General José Manuel da Silva (1998) «Policiamento de proximidade, uma responsabilidade partilhada – o papel das relações de parceria». In Conferência Internacional – Policiamento de Proximidade. Lisboa

_ (2008). PSP expõe no Portugal Tecnológico 2008. Revista Polícia Portuguesa. Lisboa, n.º 9, III série. Jul./Set.

RELATÓRIOS

CONSELHO EUROPEU (2008). Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança. Bruxelas. S407

CONSELHO DE MINISTROS (2008). Programa do XVII Governo Constitucional. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

CONSELHO DE MINISTROS (2009). Programa do XVII Governo Constitucional. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

GABIENTE COORDENADOR DE SEGURANÇA (2000). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração Interna

GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA (2001). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração Interna

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA (2002). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração Interna

GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA (2003). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração Interna

GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA (2004). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração Interna

GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA (2005). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração Interna

GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA (2006). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração Interna

GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA (2007). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração Interna

GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA (2008). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração Interna

MAI (2005). Relatório Anual de Segurança Privada. Lisboa: Ministério da Administração Interna

MAI (2006). Estudo de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP – Relatório Final. Ministério da Administração Interna e Accenture

MAI (2006). Relatório Anual de Segurança Privada. Lisboa: Ministério da Administração Interna

MAI (2007). Relatório Anual de Segurança Privada. Lisboa: Ministério da Administração Interna

MAI (2008). Relatório Anual de Segurança Privada. Lisboa: Ministério da Administração Interna

MAI (2008). Relatório Final do Grupo de Trabalho Carjacking. Ministério da Administração Interna – Gabinete do Ministro, Lisboa

OSCOT (2008). Relatório Anual de Segurança. Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo. Lisboa

OSCOT (2009). Estudo de opinião. Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo. Lisboa

PROTOCOLO (2008). Protocolo entre o MAI e ANMP. Ministério da Administração Interna. Lisboa

IMPrensa

FERNANDES, Pedro Miguel (2009). Queixas à distância de um clique. IGov central, 13 de Agosto.

SARAIVA, Nuno; Meireles, Luísa e Marcelino, Valentina (2007). Entrevista ao Ministro do Estado e da Administração Interna. Jornal Expresso, 10 de Março

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

SITES DA INTERNET

Site do Portal da Polícia de Segurança Pública, disponível em www.psp.pt

Site do Portal da Guarda Nacional Republicana, disponível em www.gnr.pt

Site do Portal de Serviços Estrangeiros e Fronteiras, disponível em www.sef.pt

Site do Ministério da Administração Interna, disponível em www.mai.gov.pt

Site da Agência para a Modernização Administrativa, disponível em www.ama.pt

Site do Portal de Segurança, disponível em www.portalseguranca.gov.pt

Site do Serviço Interno de Segurança, disponível em www.sis.pt

Site do Projecto SISone4ALL, disponível em <http://sisone4all.mai.gov.info>

Site do Observatório de Tráfico de Seres Humanos, disponível em www.otsh.mai.gov.pt

Site do Portal do Táxi Seguro, disponível em www.infotaxiseguro.net

Site do Portal de perdidos e achados, disponível em <http://perdidosachados.mai.gov.pt>

Site do Portal queixa electrónica, disponível em <https://queixaselectronicas.mai.gov.pt>

Site do Portal da Rede Nacional de Segurança Interna, disponível em <http://www.rnsi.mai.gov.pt>

Site do Passaporte Electrónico Português, disponível em www.pep.pt

Site da Rede Comum do Conhecimento, disponível em www.rcc.gov.pt

Site do Portal da Polícia Judiciária, disponível em www.policiajudiciaria.pt

LISTA DE LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

PORTUGAL (2009). Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana. Decreto-lei n.º 297/2009. Diário da República. I Série, n.º 199, 14 de Outubro, 7662-7700

PORTUGAL (2009). Estatuto da Polícia de Segurança Pública. Decreto-lei n.º 299/2009. Diário da República. I Série, n.º 199, 14 de Outubro, 7708-7731

PORTUGAL (2009). Portal da Segurança. Portaria n.º 1019/2009. Diário da República. I Série, n.º 176, 10 de Setembro, 6192-6193

PORTUGAL (2009). Objectivos, Prioridade e Orientações de Política Criminal para o biénio 2009-2011 (Lei-quadro da Política Criminal). Lei n.º 38/2009. Diário da República. I Série, n.º 138, 20 de Julho, 4533-4541

PORTUGAL (2009). Rede Nacional de Segurança Interna. Lei n.º 23/2009. Diário da República. I Série, n.º 98, 21 de Maio, 3246-3248

PORTUGAL (2009). Regime Jurídico das armas e suas munições. Lei n.º 17/2009. Diário da República. I Série, n.º 87, 6 de Maio, 2559-2604

PORTUGAL (2008). I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos. Decreto-lei n.º 229/2008. Diário da República. I Série, n.º 231, 27 de Novembro, 8538-8540

PORTUGAL (2008). Lei de Segurança Interna. Lei n.º 53/2008. Diário da República. I Série, n.º 167, 29 de Agosto, 6135-6141

PORTUGAL (2008). Lei de Organização da Investigação Criminal. Lei n.º 49/2008. Diário da República. I Série, n.º 165, 27 de Agosto, 6038-6042

PORTUGAL (2008). Actividade de Segurança Privada. Lei n.º 38/2008. Diário da República. I Série, n.º 153, 8 de Agosto, 5345-5346

PORTUGAL (2008). Orgânica da Polícia Judiciária. Lei n.º 37/2008. Diário da República. I série, n.º 151, 6 de Agosto, 5281- 5289

PORTUGAL (2007). Sistema de Queixa Electrónica. Portaria n.º 1593/2007. Diário da República I Série, n.º 242, 17 de Dezembro, 8945-8949

PORTUGAL (2007). Sistema Integrado de Informação sobre Perdidos e Achados. Portaria n.º 1513/207. Diário da República. I Série, n.º 230, 29 de Novembro, 8688-8691

PORTUGAL (2007). Orgânica da Guarda Nacional Republicana. Lei n.º 63/2007. Diário da República. I Série, n.º 213, 6 de Novembro, 8043-8051

PORTUGAL (2007). Orgânica da Polícia de Segurança Pública. Lei n.º 53/2007. Diário da República, I Série, n.º 168, 31 de Agosto, 6065-6074

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA – NOVO PARADIGMA

PORTUGAL (2007). Instalação e Regulação de Sistemas de Videovigilância em Táxis. Lei n.º 33/2007. Diário da República. I Série, n.º 155, 13 de Agosto, 5199-5201

PORTUGAL (2007). Grandes Opções do Plano para 2008. Lei n.º 31/2007. Diário da República. I Série, n.º 154, 10 de Agosto, 5127-5181

PORTUGAL (2007). Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Lei n.º 23/2007. Diário da República. I Série, n.º 127, 4 de Julho, 4290-4330

PORTUGAL (2007). Sistema Integrado de Segurança Interna. Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007. Diário da República. I Série, n.º 55, 19 de Março, 1647-1650

PORTUGAL (2007). Orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS). Lei n.º 9/2007. Diário da República. I Série, n.º 35, 19 de Fevereiro, 1238-1252

PORTUGAL (2006). Regulamento do Programa Escola Segura. Despacho n.º 25 649. Diário da República. II Série, n.º 242, 19 de Dezembro, 29382-29383

PORTUGAL (2006). Programa Táxi Seguro. Decreto-Lei n.º 184/2006. Diário da República. I Série, n.º 176, 12 de Setembro, 6691-6692

PORTUGAL (2006). Passaporte Electrónico Português. Decreto-Lei n.º 138/2006. Diário da República, I Série, n.º 143, 26 de Julho, 5256-5271

PORTUGAL (2006). Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal. Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2006. Diário da República. I Série-B, n.º 113, 12 de Junho, 4165-4167

PORTUGAL (2006). Criação do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade. Directiva n.º 10/2006

PORTUGAL (2005). Utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum. Lei n.º 1/2005. Diário da República. I Série-A, n.º 6, 10 de Janeiro, 205-208

PORTUGAL (2004). Revisão da lei-quadro que define e forma de criação das polícias municipais. Lei n.º 19/2004. Diário da República. I Série-A, n.º 118, 20 de Maio, 3152-3155

PORTUGAL (2004). Actividade da Segurança Privada. Decreto-lei n.º 35/2004. Diário da República. I-Série A, n.º 44, 21 de Fevereiro, 932-941

PORTUGAL (2003). Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2003. Diário da República. I Série-B, n.º 154, 7 de Julho, 3866-3871

PORTUGAL (2001). Projecto INOVAR. Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2001. Diário da República. I Série-B, n.º 185, 10 de Agosto, 5077

PORTUGAL (2000). Reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Decreto-Lei n.º 252/2000. Diário da República. I Série-A, n.º 239, 16 de Outubro, 5749-5767